



2010

ANCI  
e  
Associazione  
Parlamentari  
Amici  
dei Comuni

*Roma, Palazzo Giustiniani*  
**16 febbraio 2010**

# La sicurezza urbana Il ruolo dei comuni

La sicurezza urbana. Il ruolo dei comuni



# **LA SICUREZZA URBANA IL RUOLO DEI COMUNI**

*Convegno promosso  
dall'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni  
e dall'Anci  
Roma, Palazzo Giustiniani, 16 febbraio 2010*



ISBN : 978-88-96280-10-2

ComuniCare  
Anci Comunicazione ed Eventi - Srl  
Via dei Prefetti, 46 - 00186 Roma  
Tel. 06680091 fax 0681108792  
[comunicare@anci.it](mailto:comunicare@anci.it)  
[www.anci.it](http://www.anci.it)

## INDICE

### PRESENTAZIONE

|   |   |
|---|---|
| Enzo Bianco   |   |
| <i>Presidente dell'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni</i> | 5 |

### INTRODUZIONE

|   |   |
|---|---|
| Osvaldo Napoli  |   |
| <i>Vicepresidente dell'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni</i> | 8 |

### INTERVENTI

|  |    |
|--|----|
| Giuliano Barbolini, <i>Senatore PD</i>                                       | 13 |
| Maurizio Saia, <i>Senatore PDL</i>   | 18 |
| Paola Basilone, <i>Vice Capo della Polizia</i>                               | 25 |
| Angelo Rughetti, <i>Segretario Generale dell'Anci</i>                        | 27 |
| Maurizio Gasparri, <i>Capogruppo PDL al Senato</i>                           | 31 |
| Carlo Vizzini  |    |
| <i>Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato</i>         | 35 |
| Francesco Pizzetti   |    |
| <i>Presidente dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali</i> | 41 |
| Piercarlo Fabbio, <i>Sindaco di Alessandria</i>                              | 46 |
| Maria Fortuna Incostante, <i>Senatrice PD</i>                                | 49 |

|   |    |
|---|----|
| Guido Castelli, <i>Sindaco di Ascoli Piceno</i>   | 52 |
| Giorgio Pighi, <i>Sindaco di Modena</i>   | 55 |
| Flavio Zanonato<br><i>Sindaco di Padova e Vicepresidente dell'Anci</i>                                | 59 |
| CONCLUSIONI   |    |
| Enzo Bianco   | 65 |
| INTERVENTO  |    |
| Renato Schifani, <i>Presidente del Senato</i>   | 68 |
| APPENDICE   |    |
| <i>Testo unificato proposto dai relatori per i disegni di legge<br/>272, 278, 308, 344, 760, 1039</i> |    |
| <i>Norme di indirizzo in materia di politiche integrate<br/>per la sicurezza e la polizia locale</i>  | 77 |

**ENZO BIANCO**, *Presidente dell'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni*. Quella odierna è la prima iniziativa promossa nel 2010 dall'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni in collaborazione con l'Anci.

Il tema che abbiamo scelto, insieme con il Vicepresidente Osvaldo Napoli, per questa iniziativa, riveste un grande interesse per il sistema Paese e tra le priorità dell'agenda politico-parlamentare: è il tema della sicurezza.

Ovviamente vi è un particolare riferimento alla sicurezza urbana, vista la specificità della nostra Associazione, che è composta di parlamentari, molti dei quali sono stati sindaci, amministratori locali, assessori, consiglieri comunali o, comunque, sono amici dei Comuni, perché riconoscono il grande rilievo che questi hanno nella storia, nella tradizione e nella vita del nostro Paese.

La Commissione Affari Costituzionali del Senato, presieduta dal senatore Carlo Vizzini, che oggi interverrà, ha deciso all'unanimità di avviare un'indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza nel Paese, con particolare riferimento a una verifica, dopo venticinque anni, del funzionamento, dell'attualità, delle necessità di adattamento della legge quadro della pubblica sicurezza nel Paese.

Si tratterà di un'indagine conoscitiva mirata, che prevederà l'audizione di tutti i soggetti che hanno responsabilità

in questa materia, a partire dal Ministro dell'Interno. Essa si svolgerà sulla base di una precisa e puntuale ricostruzione del funzionamento della legge sulla pubblica sicurezza nel nostro Paese.

Considereremo tutte le questioni più delicate, come il ruolo e la responsabilità del Ministro dell'Interno, l'attuale organizzazione (con un Dipartimento della pubblica sicurezza retto da un Prefetto che è contemporaneamente il Capo della polizia), la considerazione delle responsabilità, delle specializzazioni dei corpi di polizia a ordinamento generale e di quelli che hanno specifiche mansioni. Insomma, un'analisi seria e approfondita su questo argomento è l'obiettivo della Commissione, i cui lavori saranno condotti dal Presidente Vizzini.

In questo quadro occorre, secondo me, avere una visione d'insieme; troppe volte nel nostro Paese, negli ultimi venti anni – quindi indipendentemente da chi ha avuto responsabilità di Governo – abbiamo affrontato il tema della sicurezza con la logica dell'emergenza, spingendo il piede sull'acceleratore quando l'emozione dell'opinione pubblica chiedeva un atteggiamento rigoroso, e sollevando completamente il piede dall'acceleratore quando, al contrario, l'opinione pubblica spingeva in un'altra direzione.

Di questo, come è naturale, un Paese paga le conseguenze.

L'Italia è un Paese che destina risorse importanti al settore della sicurezza, ma dobbiamo guardare con molta attenzione alla efficienza della spesa e, nello stesso tempo, a possibili miglioramenti degli standard qualitativi, avendo chiaro che la sicurezza è certamente, nei due opposti schieramenti, sempre riconosciuta come una priorità del sistema Paese.

Da molti anni, in Parlamento giacciono disegni di legge che finalmente vogliono disciplinare in modo adeguato, le competenze, i modelli organizzativi della polizia municipale. Credo che il convegno di oggi sia utile perché ci consen-

te di guardare al tema della riforma dell'ordinamento della polizia municipale in una logica di sistema integrato, nella quale si può evitare di considerare il tema della sicurezza come un'occasione in cui lasciarsi andare a competizioni inutili e viceversa guardare ai limiti e ai vantaggi di ciascuna delle organizzazioni che operano in questo settore.

La polizia municipale ha bisogno di avere una legge di riferimento moderna, che valorizzi le potenzialità delle polizie municipali e, naturalmente, cerchi di organizzare meglio la sua attività. Nella scorsa legislatura – allora avevo il privilegio di essere Presidente della Commissione Affari Costituzionali – decidemmo di mettere all'ordine del giorno di disegni di legge che erano stati presentati in materia di polizia municipale.

Convinto come sono che in materia di sicurezza occorra fare il massimo sforzo per cercare soluzioni equilibrate, che reggano al peso anche di un cambio di maggioranza dopo una o più legislature, decisi di nominare relatori un parlamentare del centrodestra, l'onorevole Saia, e uno del centrosinistra, il collega Barbolini.

Cominciammo l'esame parlamentare, ma lo scioglimento anticipato della legislatura non ci consentì di andare avanti. All'inizio di questa legislatura, il Presidente Vizzini ha iscritto nuovamente all'ordine del giorno della Commissione Affari Costituzionali i disegni di legge in questa materia e ha deciso – e di questo voglio ringraziarlo – con grande equilibrio e con lo stesso spirito che mi aveva animato in quella scelta, di confermare i due relatori.

Nella scorsa legislatura, pure in una condizione assai pesante dal punto di vista dei numeri e delle maggioranze parlamentari, riuscimmo a varare, all'unanimità o quasi, la riforma dell'ordinamento dei servizi di informazione e sicurezza del Paese. Inoltre, su quel provvedimento furono nominati due relatori, uno per la maggioranza e uno scelto tra i parla-



mentari dell'opposizione. Questo è il senso del nostro incontro di oggi ed è la ragione per la quale noi vi abbiamo chiesto di essere presenti. Ascolteremo una serie di interventi. Il Presidente del Senato, nonostante un gravissimo lutto familiare nei giorni scorsi, ha deciso di essere egualmente presente tra noi questa mattina.

Sono previsti molti interventi e ci sono molte cose interessanti da dire. Anticipo che evidentemente avremo un problema di tempi; sarò particolarmente rigoroso, e di questo mi scuso, nel rispettare i tempi che ci assegniamo.

Nel dare la parola per un intervento introduttivo al Vicepresidente dell'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni, onorevole Osvaldo Napoli, voglio ricordare che la nostra è un'Associazione assolutamente bipartisan, composta da 64 senatori e 114 deputati, tutti col comune denominatore di essere amici dei Comuni.

Con Osvaldo Napoli abbiamo lavorato insieme, dieci anni fa, all'Anci. Osvaldo ricorderà sicuramente quella bella stagione.

**OSVALDO NAPOLI**, *Vicepresidente dell'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni*. Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente Bianco, che ricordava una collaborazione di notevole importanza sotto tutti gli aspetti, ma al di fuori delle appartenenze politiche. Se mi permettete, rivolgo anche un ringraziamento a tutti voi, a una presenza così altamente qualificata e a un *parterre* di relatori di altissimo livello.

Mi fa enormemente piacere la collaborazione tra il Presidente Bianco e il Presidente Vizzini, che mi porta a fare alcune veloci considerazioni. Con estrema sincerità e al di fuori dell'appartenenza politica, se questa collaborazione dovesse riguardare aspetti normativi e legislativi introdotti in questi ultimi dieci anni, devo dire che se si fossero ascoltati maggiormente i piccoli sindaci o i piccoli amministratori su alcu-

ni provvedimenti legislativi, non ci sarebbe stato bisogno di fare grandi cose.

Un amministratore locale avrebbe dato i consigli giusti, in maniera molto semplice, e non avremmo avuto provvedimenti – di centrodestra e di centrosinistra, parlo degli ultimi dieci anni – che hanno subito immediatamente delle modifiche perché non si ascoltano gli operatori del settore. Credo che sarebbe stato molto meglio, e lo sarebbe ancora oggi, da parte di tutti, ascoltare con umiltà gli operatori del settore interessato da quelle normative di legge. La collaborazione tra il Presidente Vizzini e il Presidente Bianco mi porta a dire questo con estrema sincerità.

Il legame tra la sicurezza urbana e il ruolo dei Comuni è una realtà concreta. Si tratta di un insieme di attività che oggi i sindaci svolgono, in un rapporto proficuo e leale con l'amministrazione dell'Interno, con i prefetti del territorio, con le forze di polizia e tutte le forze dell'ordine.

Si è alimentato un *humus* culturale che ha consolidato, nella percezione generale, la preminenza dei temi della sicurezza e dell'ordine; una percezione di insicurezza spesso non suffragata da dati reali. Forse sarebbe più corretto parlare di federalismo della sicurezza e della legalità, perché forse è quest'ultima l'espressione che maggiormente rende quel complesso di misure e azioni che vanno dalla lotta al degrado, con una maggiore attenzione al decoro, al rispetto di alcune regole che attengono al senso civico che i cittadini chiedono. Di qui, in fondo, parte il fenomeno che si è manifestato, in termini anche eclatanti, in particolare dal 2007 e che ha assunto sembianze diversificate.

Alcune risposte importanti sono pervenute con lo strumento dei Patti per la sicurezza, un rimedio utile applicato nelle grandi città e poi esteso ad altre realtà, una concreta prova di collaborazione e di sicurezza partecipata tra le Istituzioni: Sindaco, Prefetto, Ministero. Un fenomeno di natu-

ra diversa, che poi si è sviluppato con l'adozione delle ordinanze in materia di sicurezza urbana.

Le ordinanze sindacali hanno dato sostanza a un bisogno reale: segnalare l'esistenza di un problema alle autorità competenti, cercando però, allo stesso tempo, di adottare una soluzione che forse in alcuni casi è stata caricata di un eccesso di aspettative, al di là della portata stessa dello strumento.

Certamente alcune modifiche hanno rappresentato un salto di qualità nell'intervento sindacale, che può avere anche natura ordinaria, trovandone la motivazione negli ambiti di intervento materiale, indicati i limiti sostanziali. Hanno rappresentato un salto di qualità nelle forme di collaborazione tra Comuni e Prefetture, strutturando in modo definitivo la necessità di regole e procedure per iniziative condivise. Si tratta di una collaborazione che richiede anche la possibilità di elaborare e condividere a monte scelte e progetti, una programmazione condivisa e che va ulteriormente migliorata.

Molto si è detto e si è scritto su questa esposizione o sovraesposizione dei sindaci, immettendo nel circuito mediatico immagini come quella del sindaco "sceriffo".

Credo che, come Anci, ci siamo sforzati di sostenere un processo politico istituzionale che, mantenendone le giuste coordinate, ritenevamo essere rispondente a una logica di federalismo della sicurezza e della legalità, che pone al centro il cittadino e che vuole realizzare un federalismo che funzioni e che serva al Paese.

Abbiamo sempre detto che non ci interessa, anzi contrastiamo i tentativi di sostituirci ad altre Istituzioni, perché sappiamo che la sicurezza e l'ordine pubblico sono campi di intervento delicatissimi, che richiedono esperienze e competenze. Abbiamo, invece, lavorato per fare emergere sul piano istituzionale e normativo un ambito, quello della legalità e della sicurezza urbana, sicuramente proteiforme, che rappresenta uno dei nuovi beni pubblici della società del XXI secolo.

Ogni Istituzione deve lavorare secondo le proprie competenze, in uno spirito leale di collaborazione, tenendo conto che al centro della nostra azione di amministrazione deve esserci sempre il pieno rispetto della dignità della persona umana. Per questo è giusto ricordare che al rispetto delle regole nuove di convivenza – perché una società più complessa in alcune sue fasi può anche conoscere regole che incorporano in se stesse un tasso di rigore maggiore – deve accompagnarsi, però, il riconoscimento delle opportunità e dell'attribuzione dei diritti che consentono a chi entra nelle nostre città di sentirsene parte accettata e non parte esclusa, purché rispetti la legge e le regole di convivenza civile.

Quanto all'utilizzo dei sindaci – lo dico rivolgendomi in maniera molto chiara a tutti voi e anche ai rappresentanti istituzionali – fate riferimento ai sindaci dei piccoli Comuni, che molto spesso hanno un territorio più esteso della grande città e hanno gli stessi problemi di ordine pubblico che hanno le grandi città. Il sindaco di un piccolo paese conosce ogni singolo abitante e sa dirvi se una persona è onesta e sincera. Molto spesso le Procure della Repubblica vedono grandi castelli, ma è sufficiente chiedere al sindaco la storia e il comportamento delle persone.

Questa è la verità. Non sono necessarie grandi cose. Penso alla chiusura delle caserme in alcuni piccoli centri: quando bisogna percorrere quaranta chilometri per trovare una caserma e il comune di 15 mila abitanti di notte non può avere alcun intervento, come fanno quei comuni che hanno territori più grandi della grande città? Potrei farvi l'esempio della provincia di Torino: comuni con territori estesi, che hanno centinaia di frazioni abitate, devono aspettare per un intervento urgente che arrivi qualcuno da 50-60 chilometri di distanza. Dobbiamo avere la capacità, al di là dei colori politici, di razionalizzare queste situazioni e di dare sicurezza anche a quei territori che oggi ne sono privi. Molto spes-

so, invece, si pensa soltanto alla grande città e si escludono i centri piccoli e medi.

La gente non avverte più sicurezza, ma avrebbe bisogno di sentire le forze dell'ordine vicine, partendo dai vigili urbani per arrivare ai carabinieri e a tutte le altre forze dell'ordine.

Su questo tema sono estremamente caloroso, perché ne capisco l'importanza.

Su una questione di grande rilievo, qual è quella del controllo del territorio, bisogna andare avanti mettendo in campo tutte le iniziative necessarie, razionalizzando e ottimizzando l'uso delle risorse umane, e finanziare le sinergie fra le Istituzioni.

Questa mattina, anche nel dibattito che seguirà, bisognerà fare il punto su un altro tema che rappresenta un tassello fondamentale e che potrebbe completare le riforme di questi anni. Mi riferisco alla revisione della normativa nazionale in tema di polizia locale.

So che in Commissione Affari Costituzionali si sta lavorando, maggioranza e opposizione. Non mi dilungo, lasciando spazio su questo agli interventi, ma mi limito a dire che si tratta di una di quelle riforme che potrebbe trovare rapida approvazione, garantendo il rafforzamento e la valorizzazione nell'ambito della materia della sicurezza urbana dei corpi di polizia municipale.

Grazie dell'attenzione e buon lavoro a tutti.

**ENZO BIANCO.** Ringrazio il Vicepresidente Osvaldo Napoli per il calore e la passione con cui ha esposto il suo intervento.

Prima di dare la parola ai due relatori, voglio salutare i colleghi parlamentari presenti. Per il Dipartimento della pubblica sicurezza è presente il Prefetto Basilone. Il Ministro dell'Interno non sarà con noi oggi perché è impegnato nel

Comitato per l'ordine e la sicurezza indetto nel capoluogo siciliano, un'importante iniziativa. Saluto anche il Garante della *privacy*, professor Pizzetti.

Do la parola al senatore Barbolini.

**GIULIANO BARBOLINI**, *Senatore PD*. Stamane stiamo affrontando una questione di assoluta rilevanza, come veniva sottolineato sia da Enzo Bianco sia da Osvaldo Napoli in apertura. Compito mio e del collega Saia è quello di dare conto dello stato dell'arte di un percorso che si sta svolgendo in Commissione.

Svolgerò poche premesse. Non ho bisogno di dire alla competenza di questo uditorio – è già stato sottolineato – che le problematiche della sicurezza urbana sono molteplici e certamente sono strettamente correlate, per taluni profili, alla presenza e alla necessità di contrasto di fenomeni delittuosi, di comportamenti criminali che possono insistere e possono riscontrarsi nella vita di una comunità. Molto spesso, però, quel senso di estraneamento, di spaesamento, di perdita di un diritto di cittadinanza che vivono le nostre comunità è anche il riflesso e la concausa di comportamenti, di situazioni, di fenomeni di degrado che attengono a quel diffuso disordine fisico, sociale, che è fatto di tanti piccoli elementi: la sporcizia, gli schiamazzi, i graffiti, i rifiuti abbandonati, gli effetti e le conseguenze dei mercati illegali quando producono spaccio, prostituzione e creano zone che in qualche modo vengono sottratte alla possibilità di agire liberamente da parte della comunità.

Pertanto, quando affrontiamo il tema della sicurezza urbana e della necessità di contrastare fenomeni di degrado, esiste certamente il problema del contrasto alla criminalità, che è una competenza dello Stato, ma c'è un concorso, che può essere sviluppato e svolto sul territorio da parte delle risorse e delle forze che sono l'espressione dell'amministrazione.

ne della comunità locale e dei suoi strumenti, che attiene proprio a come le città sono organizzate, a come le città vengono impegnate e si producono nella regolazione sociale del sistema delle relazioni, che deve poter produrre, anziché disagio e conflittualità, auspicabilmente momenti di coesione e benessere della comunità.

Se questo è l'assunto, vorrei sottolineare che, se ragioniamo di riforma della polizia locale, stiamo parlando di un elemento centrale di queste possibili politiche positive. Un documento unitariamente condiviso e riconosciuto del 2007 – ma le questioni su cui c'è il consenso di tutti spesso tendiamo a lasciarle da parte – interpreta la funzione della polizia locale come lo strumento più efficace a supporto della regolazione della vita sociale nelle città, e la considera come suo compito primario.

D'altronde, una polizia locale che fa bene il suo mestiere sul territorio aiuta nello spazio pubblico a regolare la vita ordinaria che vi si svolge; concorre con gli altri servizi del Comune a fronteggiare le problematiche di degrado, di disagio, di criticità, di malfunzionamento della vita collettiva; concorre e collabora con le forze di polizia nel contrasto alla criminalità, quando ce n'è bisogno.

Si tratta di funzioni primarie di assoluta rilevanza, rispetto alle quali, però, oggi il quadro normativo entro il quale opera la polizia locale è del tutto inadeguato, del tutto sfasato rispetto all'evoluzione dei fenomeni e alla complessità di processi che si vivono nelle nostre città.

La riforma è necessaria e indispensabile per questo motivo. È urgente e bisogna provvedervi e ovviamente bisogna farlo anche perché così attuiamo l'articolo 118 della Costituzione dopo la modifica del Titolo V.

Credo che in Commissione Affari Costituzionali stiamo portando avanti – può darsi che il collega Saia mi smentisca – un buon lavoro, seppur faticoso, difficile e complesso. Tut-

tavia, grazie anche allo stimolo che ci ha dato il Presidente Bianco, il quale ci ha invitato a partecipare al convegno per riportare il lavoro fatto e non fanfaluche, e soprattutto grazie al senatore Vizzini, che ringrazio pubblicamente per la pazienza e per averci guidato, abbiamo intrapreso un percorso che potrà portare a breve alla proposizione di un testo unificato, che magari non sarà esattamente identico su tutti gli aspetti e conterrà alcuni elementi di problematicità.

Nel breve tempo che mi rimane vorrei focalizzare i punti su cui siamo d'accordo, che sono tanti, e quelli su cui bisogna continuare a discutere. Noi siamo d'accordo – è un'acquisizione importante – sul fatto che ci sia bisogno di rafforzare gli strumenti istituzionali del coordinamento tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, sia il coordinamento fra le Istituzioni, sia il tema della collaborazione e della cooperazione fra polizia locale e polizia di Stato nella distinzione e nel riconoscimento della differenza dei ruoli.

Secondariamente concordiamo sulla necessità di dare forza di legge alla pratica degli accordi in materia di sicurezza, non solo fra lo Stato e i Comuni, ma anche coinvolgendo, laddove necessario, il ruolo delle Regioni. Il Comitato provinciale per l'ordine pubblico – vi segnalo un problema – è un luogo in cui attivamente si può costruire e confrontare, però manca una sede regionale in cui le visioni più ampie, sovraterritoriali, e l'incrocio delle competenze, fra quelle dello Stato in materia di sicurezza pubblica e quelle delle Regioni in materia di polizia amministrativa locale, possano trovare un punto di valutazione congiunta e di auspicabile integrazione.

Anche dal punto di vista della polizia locale noi siamo ormai ad acquisizioni importanti: sulla definizione delle sue funzioni, sulla modalità dell'esercizio, sui poteri da attribuire agli operatori di polizia locale, sulla dimensione minima che debbono avere le strutture per rendere un servizio migliore.



Infatti, se è vero che esiste una capacità reticolare e pulviscolare dei Comuni, ma è anche vero che per fare massa critica, per definire un corpo di operatori di polizia locale bisogna almeno che ci sia una soglia dimensionale che consenta di integrare le competenze.

Questi punti rappresentano l'architrave della riforma. Conveniamo, inoltre, su molti strumenti necessari allo svolgimento dell'attività, come la possibilità di accesso ai sistemi informativi, ovviamente – è presente il garante della *privacy* – con tutti gli elementi di cautela che questo deve comportare, un numero unico nazionale a tre cifre, l'obbligo dell'armamento, la necessità di definire strumenti di selezione per i comandanti, l'adeguamento degli strumenti contrattuali e l'equiparazione dei trattamenti previdenziali, assistenziali e infortunistici a quelli della polizia di Stato (si tratta di mestieri molto rischiosi per chi li svolge). Questi sono i nuclei dei punti di convergenza. Segnalo, e concludo, un punto di diversità di approccio e di valutazione da parte mia e del senatore Saia, che ovviamente spiegherà meglio il suo punto di vista. Vorrei mettere in evidenza che a me sembra che si corra il rischio, in talune sue formulazioni – che lui meglio argomenterà – di collocare la polizia locale in una dinamica che l'attrae dentro le regole e le discipline della pubblica sicurezza di competenza statale. Io sono portatore, anche per esperienza personale, avendo fatto il sindaco, della convinzione che la polizia locale debba rimanere ancorata all'ordinamento degli Enti locali, perché è lì che insiste la sua *mission*, la sua natura, e io credo anche la sua forza.

Ovviamente ne discendono alcune conseguenze: quella del contratto di lavoro, per esempio, che il senatore Saia immagina come un contratto di diritto pubblico autonomo, separato da quello degli altri operatori degli Enti locali, e che io ritengo, invece, debba essere specifico e con specificità riconosciute (un conto è fare l'impiegato dell'anagrafe e un

conto è fare l'operatore di polizia locale sul territorio), ma dentro al comparto e nella visione unitaria degli Enti locali.

Vi sono altri aspetti da discutere: la selezione dei comandanti (meglio l'albo o meglio un corso abilitante?), come si porta l'arma su tutto il territorio nazionale o nell'ambito di competenza dell'esercizio della propria attività, il tema dell'attribuzione delle qualifiche di polizia locale. Credo che se la qualifica è riconosciuta per legge e ci sono i requisiti a quel punto la possa attribuire il sindaco o il presidente della Provincia e non necessariamente il Prefetto. Con questo non si vuole togliere nulla al ruolo e all'autorevolezza del Prefetto, che è un interlocutore fondamentale nell'esercizio specifico delle sue competenze e funzioni, che riguardano l'ordine pubblico e non l'esercizio dell'ordinata e civile convivenza nella comunità sul territorio.

Voglio infine sottolineare che a me sembra – questo è il punto che propongo alla discussione e al confronto, perché le articolazioni dovrebbero essere conseguenti – che se vogliamo valorizzare al massimo la funzione della polizia locale nello spirito che ho cercato di richiamare, allora tenerla fortemente innervata sul raccordo, sull'operatività e sulla funzione delle competenze degli Enti locali è la strada maestra che bisogna seguire e da cui bisogna far discendere una serie di conseguenze. Spostare, invece, tale funzione maggiormente su una dimensione di profilo securitario significa correre il rischio di snaturarla e, soprattutto, di farle perdere quel valore aggiunto che è dato dalla possibilità per la polizia locale di svolgere le sue competenze insieme con quelle dei servizi sociali, dell'urbanistica, con tutta la filiera delle competenze che il Comune è in grado di dispiegare per migliorare la qualità della vita di relazione nelle comunità e nei territori che deve amministrare nell'interesse collettivo.

Spero che, anche grazie al contributo che verrà dalla discussione odierna, si sia in condizione, da parte nostra, di li-

mare ulteriormente gli elementi di diversità e di produrre un testo il più possibile convergente, che sia una buona base per discutere seriamente, senza ideologie e preconcetti, di riforme e di buona legislazione, e di dare ai sindaci e alle comunità uno strumento utile per rispondere a quei bisogni di sicurezza che le nostre comunità esprimono su tutto il territorio nazionale.

**ENZO BIANCO.** Ringrazio il senatore Giuliano Barbolini. Intanto è arrivato, e lo saluto e lo ringrazio per essere con noi, il Presidente dei senatori del PdL, Maurizio Gasparri.

Do la parola al senatore Saia.

**MAURIZIO SAIA, *Senatore PDL.*** Saluto il mio Presidente, Maurizio Gasparri, e tutti i parlamentari e i sindaci che sono presenti e che arriveranno. Non posso, inoltre, non ringraziare con affetto i tanti agenti, ufficiali e sottufficiali, che sono qui oggi e che, a loro spese e soprattutto utilizzando una giornata di ferie, vengono in rappresentanza da molte parti d'Italia. Li ringrazio per l'affetto che dimostrano.

Questi agenti sono legati al sindacato autonomo, il Sulpm (Sindacato unitario lavoratori polizia municipale), che riporta nel proprio sito tutti gli eventi – credo che sia giusto che questa storia rimanga scritta – di questa legge sofferta, che tuttavia ci auguriamo sia veramente vicina all'approvazione.

Francamente io sarei anche stanco di essere da dieci anni relatore di questa proposta di legge (vedo che il mio Presidente annuisce). Non credo che per questo arriveranno medaglie, emolumenti o pensioni particolari. Penso che anche l'amico Giuliano Barbolini sia d'accordo su questo punto.

Anch'io, comunque, dopo dieci anni ho avuto un momento di sbandamento, a Natale. Probabilmente, facendo il relatore della finanziaria, mi sono trovato in difficoltà psico-

logica a sopportare quel peso immeritato, anche come ruolo. Anch'io ringrazio fortemente il Presidente Vizzini per aver voluto nominarci nuovamente e ripeterpetuare questa volontà bipartisan di trovare una normativa condivisa tra centrodestra e centrosinistra. Devo dire che le mie dimissioni da relatore gliele avevo già presentate, ma il Presidente le ha tenute nel cassetto, e di questo lo ringrazio.

Ringrazio anche gli amici del sindacato che mi hanno incoraggiato e, alla fine, devo ringraziare soprattutto l'amico Bianco che, con il suo entusiasmo siciliano – sono mezzo siciliano anch'io – ci ha chiesto di andare avanti e di scornarci ancora.

Con il collega Barbolini abbiamo svolto un lavoro enorme, in questi anni, in particolare nell'ultimo anno. Abbiamo tenuto estenuanti riunioni, insieme ai nostri consulenti, che ringrazio anche a nome del senatore Barbolini: Cosimo Braccesi, presidente della Scuola interregionale di polizia locale, e i miei consulenti, vale a dire il sindacato che, in questi ultimi quindici giorni, nella figura di Mario Assirelli e Claudio Mascella, hanno lavorato bene e sono riusciti ad aiutarci a produrre un testo che oggi è presentabile. Credo che sia questa la notizia che oggi tutti possiamo dare.

Il testo è pronto – per correttezza, non viene dato prima alla categoria, ma verrà consegnato ovviamente nelle mani del Presidente Vizzini – con l'accordo che su due tre punti si possa finalmente discutere, fermo restando che abbiamo continuamente affinato le differenze, ognuno facendo un passo indietro purché il progetto andasse avanti.

Abbiamo attraversato un momento difficile, intorno a ottobre, quando si sono svolti degli incontri presso il Ministero dell'Interno, dove – non dico una novità, signor Prefetto – ho trovato i veri «nemici» (lo dico anche affettuosamente) di un certo tipo di riforma.

Oggi la riforma è nelle cose. C'è un Ministro che non ha

voluto presentare né proposte di legge né decreti sull'argomento e con grande rispetto ha atteso il lavoro svolto dal Parlamento, riconoscendone il valore. Il Ministro Maroni ha avuto al riguardo ampia sensibilità e di questo lo ringrazierò sempre.

Mi sono ritrovato nel suo ragionamento in direzione di una sorta di federalismo nella sicurezza. Se approviamo questa legge, credo che riusciremo a dare un ruolo e un significato che i cittadini tutti i giorni chiedono ai sindaci e che questi non sempre sono in grado di dare.

Penso che la rivoluzione più grande, prima ancora di questa legge e sicuramente più di questa legge, quando sarà approvata, sia costituita dalla legge n. 105/2008, dove per la prima volta si è sancito il concetto di sicurezza urbana. In quella legge è stata sancita una nuova filosofia, una nuova identità del nostro territorio, direi quasi una disciplina nuova, che non è pubblica sicurezza *tout court* o ordine pubblico, ma nemmeno polizia amministrativa. È una via di mezzo, è quello di cui le città in questo momento hanno bisogno.

Quello della sicurezza urbana è un concetto fondamentale al quale questa legge si aggancia in maniera importante. È ovvio che se si danno ai sindaci poteri di ordinanza più allargati, i sindaci dovranno demandare a qualcuno il compito di far rispettare le ordinanze. E a chi, se non alle polizie locali?

Osvaldo, non parliamo più di vigili urbani! Ormai mi irrita io più di loro. I vigili urbani non esistono più!

Non lo dico per strappare gli applausi...

**OSVALDO NAPOLI.** Nei miei piccoli paesi continuano a chiamarli così.

**MAURIZIO SAIA.** È un problema di cultura, di approccio. Sarà difficile farlo capire a molti sindaci che sono già più avanti della legge o a molti che sono molto più indietro,

a seconda delle zone. Non vale l'appartenenza a destra o a sinistra, ma la cultura, la persona, l'intelligenza e l'approccio a questi temi, che possono essere diversi. Ad esempio, vedo qui un sindaco di centrosinistra che, per l'approccio, potrei annoverare tranquillamente nelle nostre fila dal punto di vista politico. Si tratta di un discorso trasversale. Le esigenze sono quelle e i cittadini questo chiedono, come del resto chiede anche la categoria: uscire da questo grigiore.

Voglio anch'io stare rigorosamente nei tempi e, comunque, questo è in sostanza un *workshop* tra addetti ai lavori, dunque conosciamo già le nostre posizioni e l'approccio ai diversi temi. Senatore Barbolini, il mio articolato, relativamente al contratto, è diverso dal tuo. Per me non è solo una questione economica o di dignità professionale, elementi che anche tu, comunque, hai sottolineato – è vero, infatti, che le polizie locali svolgono un lavoro diverso ed è giusto che abbiano un contratto diverso –, ma è qualcosa di più.

Non mi spaventa il pericolo, che tu segnali, di un aggancio maggiore con il Ministero dell'Interno o, comunque, di un cambio di rotta sul ruolo delle polizie locali. Credo che si possano contemperare i due aspetti. Questo è un Paese nel quale si riesce trovare «compromessi» su tutte le funzioni, anzi il nostro è un Paese che nasce, anche come popolazione, da una serie di compromessi. Forse questa predisposizione ce l'abbiamo nel sangue.

Non vedo, dunque, il pericolo di sradicamento dalla località e dall'aggancio al sindaco e al comune di riferimento. E riconoscere – questo, sì, è invece un problema di dignità professionale rispetto alle altre forze dell'ordine – che una volta per tutte il porto d'armi possano averlo in tutto il territorio nazionale non mi fa immaginare il pericolo che si mettano a inseguire da una regione all'altra, se non su indicazione del Prefetto o del comandante, o perché è il caso di un'unione di comuni. Insomma, non vedo perché dovrebbe-

ro esulare dal contratto per cui sono pagati dal sindaco per espletare il loro mestiere nel loro territorio. Non vedo, in definitiva, pericoli di questo tipo.

Insieme al capo dell'ufficio legislativo del Ministro Brunetta abbiamo presentato una formulazione sul contratto di diritto pubblico, che il ministro stesso ha condiviso e che credo una volta per tutte possa chiudere una questione che attiene alla dignità professionale.

Abbiamo aperto altre piccole questioni, ma soprattutto ne abbiamo aperta una – anch'io mi rivolgo al garante – con il Ministero dell'Interno, dal quale attendiamo la possibilità di dare l'accesso al famoso SDI, terminale del Ministero dell'Interno. Anche in questo caso, è un fatto di dignità umana e professionale. Del resto, vivaddio, è il Ministero dell'Interno che ci dice – l'ultimo dato è di due anni fa – che quasi il 60 per cento del controllo stradale nel territorio italiano viene effettuato dalle polizie locali.

Se questi poveri “cristi” devono fermare una macchina per controllare solo l'usura delle gomme o la validità della patente, francamente, nell'immaginario collettivo sarebbero poliziotti di serie B, che non sono abilitati a controllare se una persona è ricercata o se nel bagagliaio ha stupefacenti, armi o quant'altro, e non possono accedere a un terminale.

Devo dire – per una questione di dignità, poiché al riguardo ci siamo scontrati con i prefetti – che le infiltrazioni mafiose nelle polizie locali sono alla pari di quelle in altri corpi. Non c'è chi sia più o meno candido di altri. Si tratta di trovare una soluzione.

Alla polizia locale stessa non interessano certe informazioni criptate e riservate del ministero, ma interessa sapere chi ha davanti nel momento in cui ferma qualcuno. Credo che questo debba essere assolutamente riconosciuto.

La proposta, da parte mia, di inserimento nella legge n. 121, che riconosceva automaticamente questo accesso e altre

possibilità, era stata una forzatura. Tuttavia, l'ho ritirata anche perché so che il Ministro Maroni sta lavorando per riformare la legge n. 121, il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che, risalendo al 1981, è ancora più vecchia della vostra legge, che è del 1986. Se dalla vostra legge del 1986, la n.65, il mondo è cambiato due volte nelle nostre città, dal 1981 è cambiato tre volte, quindi sicuramente è un testo che va rivisto.

Sono d'accordo sulla filosofia e sull'approccio che il ministro sta cercando di portare avanti. Che si cominci a immaginare – so che il presidente Gasparri su questo si arrabbia, quindi ne parlo con molta delicatezza – un sistema di sicurezza o quantomeno se ne cominci a parlare, e i primi punti proprio il Ministro Maroni li individuerà sulla legge n.121, credo che sia doveroso per dare una risposta migliore al nostro territorio e ai nostri cittadini.

Vorrei ragionare brevemente su quella che potrebbe essere l'alba del dopo legge. Dopo questa legge non saremo arrivati, ma solo partiti. Vedremo tutte le forze di polizia del nostro Paese, sia quelle locali che quelle nazionali, pur con funzioni diverse sul territorio, su uno stesso piano professionale e di dignità.

Quanto al ruolo delle regioni che prima suggeriva l'amico Barbolini, lo condivido per quanto riguarda formazione, selezione e impegno sul territorio. Tuttavia, starei attento – infatti su questo abbiamo qualche problema con il Ministero dell'Interno – a non allargare i ruoli delle regioni quando sappiamo che, alla fine, vogliamo tenerli legati al Comune e con un'attenzione da parte del ministero. Al riguardo, mi permetto di sottolineare che questa categoria non ha un ministero di riferimento, o meglio ne ha tanti, troppi, dunque è figlia di nessuno. Questa è una delle debolezze principali per cui questa legge non è ancora stata approvata.

Credo che, comunque, il ministero di riferimento princi-



pale, per quello che la democrazia, i cittadini, i sindaci chiedono, sia per forza di cose il Ministero dell'Interno, sebbene questa categoria sia legata alla funzione pubblica e, persino, ai trasporti in ragione dell'attenzione al codice della strada. Da questo punto di vista, diventa logico che ci sia un maggiore aggancio al Ministero dell'Interno, francamente, non vedo il pericolo – che segnali tu, senatore Barbolini – di uno sradicamento dalla coscienza locale e municipale da cui nascono le famose guardie municipali di antica memoria.

Concludo ringraziando tutti voi. Oggi tutti vogliono questa legge, ma quando abbiamo iniziato a parlarne ci prendevano in giro perché rivolgevamo la nostra attenzione a un settore di scarsa importanza. In verità, siamo riusciti a fare tante altre cose, che forse si sarebbero dovute fare dopo, e finalmente, buoni ultimi, arriviamo a produrre una legge che considero buona. Se il collega Barbolini verrà colpito sulla via di Damasco anche sulla questione del contratto, credo che avremo svolto un egregio lavoro e riusciremo a concludere anche in tempi brevi, perché francamente non vedo più grandi ostacoli.

Ringrazio ancora – e vorrei che voi lo faceste – il Presidente Vizzini e il Presidente Bianco per quello che hanno fatto. La spinta a un carro che magari è trainato da tanto tempo, se arriva al momento giusto, diventa fondamentale perché quel carro non si fermi. Questa spinta c'è stata e io ringrazio i Presidenti Vizzini e Bianco, perché credo che, rispetto a un mese fa, abbiamo fatto molta più strada che nell'ultimo anno di lavoro.

**ENZO BIANCO.** Grazie anche per l'entusiasmo e la passione con cui – io ne sono testimone – segui ostinatamente questa iniziativa. Sono sicuro che assai rapidamente riusciremo ad arrivare al risultato. Do ora la parola al Prefetto Basilone, Vice Capo della Polizia.

**PAOLA BASILONE**, *Vice Capo della Polizia*. Porto i saluti del Capo della Polizia che, come ha detto già il Presidente, non ha potuto partecipare per una concomitanza di impegni.

Cercherò di mantenermi nei cinque minuti. Presidente, questa è una provocazione, perché cinque minuti sono pochissimi per affrontare una tematica così complessa. Tuttavia, sintetizzerò le tematiche che già sono state introdotte dai precedenti relatori.

Inizio dicendo che, in fondo, la vera rivoluzione che il Paese attraversa è quella di riportare finalmente alla centralità del dibattito la sicurezza del cittadino, che è l'aspetto che ci sta più a cuore, perdendo quella visione centralistica che in effetti abbiamo avuto (più che altro per una sorta di abitudine culturale del nostro Paese), ma che pian piano, anche nell'evoluzione normativa, per fortuna è andata modificandosi. Questo è avvenuto anche con l'elezione diretta del sindaco, che è stata una rivoluzione normativa importante, che marca ancora di più l'importanza del territorio, con le sue peculiarità e le sue specificità, rispetto a una visione più centralizzata dello Stato e di come si muovevano concetti contenuti nella nostra Costituzione e avveratisi dopo molto tempo.

Come vede, signor Presidente, è difficile individuare una differenza tra pubblica sicurezza e sicurezza urbana. Personalmente, non vedo tante differenze. D'altronde, bene hanno detto i precedenti relatori sostenendo che il confine è labile: come si fa a dire che un cittadino deve essere garantito nel suo diritto democratico a vivere con serenità in un contesto sociale, quando le situazioni di degrado non si confondono con le situazioni di criminalità? Sono due concetti che, a mio avviso, rappresentano le due facce della stessa medaglia. Oppure, come distinguere i piani di intervento dei poliziotti da quelli della polizia municipale (non dirò mai più vigili urbani, dopo questa precisazione)? Effettivamente è un compito difficile.

Un dato di fatto, però, è ineludibile: occorre puntare a una cooperazione, a un coordinamento, sebbene quest'ultima parola, a partire dalla legge n. 121, sia diventata un'araba fenice, perché non si sa bene che cosa significhi coordinare sul piano concreto. Occorre coordinare, dunque, ma anche integrare le varie forze di polizia, pur nell'ambito delle rispettive competenze. Non dobbiamo dimenticare che le polizie a competenza generale svolgono il ruolo fondamentale di garantire sull'intero territorio nazionale la sicurezza e l'ordine pubblico, senza differenziazioni territoriali. L'indirizzo deve essere nazionale, ma esiste anche una differenziazione sui vari territori.

Io penso che ciascun componente istituzionale debba svolgere il proprio ruolo. Ad esempio, i sindaci, con le ordinanze – abbiamo visto il cambiamento introdotto dalla nuova legislazione sul potere dell'ordinanza – intervengono sulle situazioni di degrado e su quei fenomeni sociali che oggi sono diventati terribili, dal momento che, nella globalizzazione della società, quel che accadeva negli anni '80 e '90 in America, purtroppo continua a verificarsi anche oggi.

La famosa «tolleranza zero» del sindaco Rudolph Giuliani, iniziata negli anni '80, è una situazione che noi oggi possiamo capire di più. I vetri rotti – penso al famoso libro *Vetri rotti* –, se lasciati rotti, creano una situazione di degrado che fa crescere l'insicurezza.

Auspico che il Ministero e le componenti parlamentari svolgano un lavoro in sinergia. La Commissione rivolgerà al Ministro Maroni, che è molto sensibile sull'argomento, la richiesta di un questionario per verificare lo stato di applicazione della legge n. 121, che – mi permetto di dire – è una legge vecchia, ma non vecchissima. Essa, infatti, conteneva già i prodromi di una collaborazione con le polizie municipali.

In conclusione, oserei dire che la legge che oggi definisce

la sicurezza urbana rappresenta l'evoluzione della legge n. 121 e, se questa va senz'altro modificata, deve tuttavia essere assunta come base di riferimento.

**ENZO BIANCO.** Talvolta è passato il messaggio per cui una delle ragioni che avrebbero impedito di procedere alla riforma dell'ordinamento della polizia municipale è stata la ferma opposizione del Ministero dell'Interno. L'intervento del Prefetto Basilone, invece, dimostra che, sebbene ci siano naturalmente seri problemi da affrontare, vi è una piena comprensione del ruolo, della specificità, dell'importanza della polizia municipale. In una logica ordinata di sistema e nell'ambito della riforma, questo tema deve essere dunque affrontato.

A questo punto ascoltiamo la voce dell'Anci, con il Segretario Generale Angelo Rughetti.

**ANGELO RUGHETTI,** *Segretario Generale dell'Anci.* Ringrazio il Presidente Bianco e l'onorevole Napoli per l'impegno e per il sostegno che offrono all'Anci e ai Comuni italiani, sostegno di cui in questo momento abbiamo particolarmente bisogno.

I prossimi mesi saranno per noi molto importanti. Penso all'attuazione della legge Calderoli, al Codice delle Autonomie, alla conversione in legge alla Camera – è di questi giorni – del decreto-legge che modifica la finanziaria relativamente ai tagli ai Consigli comunali. Pertanto, abbiamo bisogno di avere vicino degli amici, come lo sono i componenti dell'Associazione dei Parlamentari Amici dei Comuni.

Mi atterrò molto al tema del convegno, la sicurezza urbana e il ruolo dei Comuni, perché penso che questo sia il punto centrale sul quale, secondo me, la legge deve esprimersi in modo chiaro, operando delle scelte nette, ben sapendo che quando si sceglie in maniera netta non si possono accontentare tutti.

Quello della sicurezza urbana è un tema che ha caratterizzato il dibattito politico, istituzionale e mediatico negli ultimi dieci anni. A volte, come vediamo in questi giorni, si affronta questo tema spinti dall'emozione e da quello che accade per le strade o in qualche città. Se, tuttavia, si riflette sull'evoluzione normativa di questi ultimi dieci anni, ci si accorge che esiste un minimo comune denominatore che, a mio avviso, è costituito dalla maggiore partecipazione dei sindaci e dei Comuni al tema della sicurezza, intesa sia come servizio pubblico sia come sicurezza urbana, sulla base dell'ultima norma emanata.

Questa partecipazione ha tanti risvolti, che nascono da una domanda sociale che ha avuto sempre più nei sindaci e nella polizia municipale un interlocutore di fatto. Questo interlocutore, però, non sempre ha avuto a disposizione mezzi normativi e strumenti operativi per poter rispondere a questa domanda sociale. È come dire che oggi il rapporto tra responsabilità e potere, che è un rapporto di cultura politica, giuridica e civile, non ha ancora trovato una sua giusta definizione, un giusto equilibrio nella materia della sicurezza urbana. I motivi, secondo me, sono numerosi e molti sono frutto anche di scelte necessitate o operate in quel momento dalla politica e dal Parlamento.

Sul tema della sicurezza urbana ci muoviamo su due linee, che a volte rischiano di essere parallele e, dunque, di non comunicare. La prima linea è quella dell'articolo 54 del TUEL riformato, che nasce quasi come un ordinamento *extra ordinem*, al di fuori del normale ordinamento dei Comuni, perché riguarda la disciplina di una funzione delegata dal Ministero al sindaco, che la esercita in quanto ufficiale di governo.

Quello dell'articolo 54 è un terreno molto scivoloso: è difficile disciplinare il potere di un ente locale partendo dalla disciplina del potere del sindaco, non in quanto rappresen-

tante dell'amministrazione, ma in quanto rappresentante del Governo. Leggendo bene l'articolo – il professor Pizzetti lo commenterà meglio di me – potrete constatare che, in termini procedurali, sono state inserite delle clausole che sono figlie di questa scelta e che affievoliscono il potere di ordinanza del sindaco sulla materia della sicurezza urbana, introducendo la necessità di un confronto fra sindaco e Prefetto. Questo confronto, che funziona nella quasi totalità delle Province italiane, dal punto di vista ordinamentale è un'anomalia, come se, nell'adozione dell'ordinanza, vi fosse soltanto un potere di proposta del sindaco e fosse necessario un assenso preventivo del Prefetto. Al contrario, ciò non era previsto sulle ordinanze contingenti ed urgenti nella vecchia formulazione dell'articolo 54.

La seconda linea, che non comunica con la precedente, è quella della legislazione regionale all'interno della cornice della legge quadro. Al riguardo, secondo me, due estremi possono fotografare bene la situazione: da un lato, ci sono leggi regionali soltanto strumentali a una buona organizzazione del servizio, dall'altro esiste il disegno di trasformare la polizia municipale in una sorta di ulteriore polizia a carattere regionale.

A questo tema presterei molta attenzione. Il ruolo delle Regioni – prima ho ascoltato il senatore Barbolini – nel coordinamento delle polizie municipali è un tema molto particolare. Noi lo avevamo risolto, secondo me non brillantemente, in un testo condiviso con le Regioni. Io sono scettico per natura, ma tutte le volte che c'è una funzione di coordinamento di enti che fanno riferimento ad ordinamenti e a responsabilità politiche diverse sono molto preoccupato, perché sul territorio questa diversa matrice politica rischia di trasformarsi in una confusione. E questa materia, secondo me, di confusione non ha affatto bisogno.

La proposta che abbiamo portato ai tavoli, quando siamo

stati chiamati, è quella di lavorare a una messa a regime del tema della sicurezza urbana, quindi di abbandonare questa formulazione o questa prima attuazione dell'articolo 54 e utilizzare, invece, le norme che soprattutto la Costituzione ci mette a disposizione. Mi riferisco all'articolo 117, comma 3, lettera p), che come sapete attribuisce al legislatore nazionale il compito di definire le funzioni fondamentali di Comuni e Province.

Se quello che è successo fino ad oggi, ossia se l'ordinamento ha cercato di raccogliere una domanda sociale dei cittadini nei confronti dei Comuni e dei sindaci per la sicurezza (un fatto che è stato prima oggettivo e poi politico), penso che l'elenco delle funzioni fondamentali all'interno del Codice delle Autonomie o di una legge di riforma dell'ordinamento della polizia locale possa essere il momento nel quale stabilizzare questo rapporto che l'articolo 54 ha soltanto cominciato, partendo dalla strada che forse non è la migliore per raggiungere quell'obiettivo.

Stabilizzazione significherebbe inserire nell'elenco delle funzioni fondamentali il tema della sicurezza urbana e della polizia locale e riconoscere al Comune la totalità della funzione amministrativa all'interno di questa materia.

Questo vuol dire che il Comune, in virtù di questo riconoscimento, potrebbe disciplinare l'esercizio di quella funzione con lo Statuto e con il proprio Regolamento, come prevede l'articolo 114 della Costituzione, ma allo stesso modo la Regione potrebbe intervenire con la propria competenza legislativa, riconosciuta sempre dalla Costituzione, cercando di disciplinare l'organizzazione del servizio. Sostanzialmente, anche nella materia della polizia locale e della sicurezza urbana, replicheremmo quello che già oggi accade in altre materie, dove c'è una funzione amministrativa forte dei Comuni, che sappiamo diventerà funzione fondamentale (penso alla materia dei servizi alla persona, che ha un valore politico e

istituzionale equipollente), riconoscendo allo stesso modo alla Regione il potere di intervenire.

Qui si gioca, a mio avviso, la partita della polizia municipale. Non dobbiamo guardare il fenomeno con una lente distorta. Capisco che gli interessi in gioco sono diversi, ma se noi avviamo la discussione sulla riforma della polizia municipale partendo dalla tipologia di contratto, dai poteri e dai compiti, secondo me partiamo male. In questo caso, le norme saranno chiamate a inseguire delle giuste, anzi giustissime rivendicazioni contrattuali e di *status*. Secondo me, invece, in questa fase dobbiamo dire di chi è la competenza quando c'è un fenomeno che rientra all'interno della definizione di sicurezza urbana. Se siamo tutti d'accordo, diciamo che la competenza è del Comune e la esercita il sindaco in quanto capo dell'amministrazione, e non come ufficiale di governo.

Se questo è, bisogna mettere nelle condizioni il sindaco e la polizia municipale di avere gli strumenti, lo *status* e i poteri per poterlo fare. Questa è una catena logica di scelte che i fatti parlamentari nei prossimi mesi ci metteranno a disposizione.

Sarebbe molto importante se riuscissimo a concludere questa filiera dentro questa legge, con un accordo da parte di tutti: delle forze rappresentate in Parlamento, delle forze sindacali e delle persone che ci lavorano e di un pezzo della Repubblica che è rappresentato dai Comuni italiani.

**OSVALDO NAPOLI.** Ringraziamo Angelo Rughetti per la sua relazione attenta.

Do la parola al senatore Maurizio Gasparri.

**MAURIZIO GASPARRI,** *Capogruppo del PdL al Senato.* Ringrazio tutti e rivolgo un saluto particolare agli amici delle polizie locali. Il termine è da tempo scandito e ho notato che l'intervento del senatore Saia su questo aspetto suscitava



particolare attenzione. Non ho da aggiungere molto sul merito dell'argomento. Mi sembra che questo sia un convegno per celebrare il decennale della riforma della polizia locale, dal momento che il collega Saia ha già annunciato le ulteriori leggi che dovremmo approvare per migliorare la riforma che ci accingiamo a definire. Lo dico con un po' di amara ironia, per una responsabilità che tutti condividiamo. In fin dei conti, il problema vero è quando si decide.

Condivido ciò che nel merito è stato detto da tutti coloro che sono intervenuti, che mi pare abbiano sciolto molti nodi, e ringrazio il Presidente Bianco per questa iniziativa, il relatore della legge e gli altri esponenti che a questo lavoro si dedicano da molti anni.

Ci auguriamo che anche le perplessità, in parte condivisibili, in parte frutto di pregiudizi di alcune amministrazioni, come quella dell'interno, siano superate. L'intervento del Vice Capo della Polizia è confortante al riguardo, tuttavia è innegabile che il problema di fondo di questa legge è sempre stato quello delle difficoltà di rapporto tra i territori e le strutture centrali, per preoccupazioni talvolta anche fondate. Nelle città – prendiamo i casi di questi ultimi giorni di Milano e di altri contesti – spesso i problemi sono complessi e non sempre si possono affrontare solo in ambito locale. Anzi, spesso sono i Comuni a invocare giustamente maggiori interventi dello Stato.

Come ha detto il senatore Barbolini, le polizie locali hanno anche funzioni di intervento sul territorio, di caratterizzazioni sociali, senza però ignorare l'aspetto di sicurezza, che è fondamentale, e il contributo che danno. Insomma, che la questione sia complessa lo dimostra il fatto che siamo qui a un nuovo appuntamento, dopo tantissimi convegni, iniziative, discussioni parlamentari, proposte di legge che tutti abbiamo a fasi alterne sostenuto, e anche tante iniziative delle organizzazioni delle categorie interessate, che con grande pa-

zienza e con grande fiducia seguono l'iter di dibattito. Nel merito, condivido il lavoro che si sta facendo e se sarà necessario mettere a punto qualche virgola lo faremo. Il contributo alla discussione odierna è in riferimento alla mia responsabilità di capogruppo al Senato del partito di maggioranza. Non sono un passante, quindi, che rispetto a questa discussione manifesta apprezzamento e rivolge auguri. Vorrei che riuscissimo finalmente a stabilire una tempistica. So che seguirà al mio intervento quello del Presidente Vizzini, con il quale condivido l'appartenenza allo stesso Gruppo, ma so che questo tema è maturato in una discussione collettiva, plurale, che riguarda il territorio e le città. Se l'alternanza di governo a livello nazionale è un fatto fisiologico nella democrazia e quindi questo problema interessa tutti, sul territorio l'intreccio delle amministrazioni è un dato costante, quindi c'è un interesse condiviso.

Mi piacerebbe che da questo convegno scaturisse una definizione di tempi – questo è il vero problema – per non essere elusivi nei confronti delle categorie, delle associazioni e delle organizzazioni. Nel dettaglio, potrei ripetere qualche concetto, ma aderisco agli interventi che abbiamo ascoltato. Non voglio fare demagogia, ma capisco anche le preoccupazioni del Ministero dell'Interno, la questione degli equilibri, dei pesi e dei contrappesi. Si è fatto riferimento alla legge n. 121 e non vorrei che si aprissero discussioni ancora più delicate.

Si è affermato il principio del ruolo delle polizie locali e questo è un dato ormai riconosciuto da tutti. Ai colleghi Vizzini, Saia, Barbolini, Bianco, Vitali, Napoli e agli altri dico che abbiamo tutti delle responsabilità significative nei rispettivi schieramenti, dunque dobbiamo a loro una risposta su quando dobbiamo finalmente decidere. Il mio auspicio è che, appunto, si definiscano dei tempi. Credo che in primavera possiamo arrivare a una fase decisionale. È vero, la Com-

missione Affari Costituzionali ha tante incombenze, perché è quella attraverso la quale passano decreti, provvedimenti, aspettative di riforma. È la Commissione che in questa legislatura ha già dato un contributo – non da sola, insieme ad altre – alla riforma del federalismo fiscale, a un disegno di legge importantissimo riguardante le Autonomie. Non si creda, in base a luoghi comuni, che in Parlamento si faccia chissà che cosa: si discute, ci si confronta, ci si occupa di politica, ma anche di leggi. In questo primo scorcio di legislatura il Parlamento ha affrontato una tematica importantissima, che si connette a quella di cui discutiamo oggi e che giustamente avete richiamato: i temi delle risorse, delle Autonomie locali, del rapporto Stato-territorio sono fondamentali, quindi anche in riferimento alla sicurezza.

Credo, Presidente Vizzini, che dovremo assumere un impegno per trovare una finestra temporale, perché c'è stata una lenta – forse troppo lenta, ma le cose importanti richiedono tempo – maturazione di temi e di scelte e mi pare che ci sia una ragionevole condivisione di obiettivi. A volte la condivisione, cari amici, porta a compromessi, nel senso nobile del termine. Ecco perché prudentemente il senatore Saia parla di quelli che verranno dopo, ma intanto io mi accontenterei del testo esistente.

L'impegno che vorrei poter prendere e per il quale mi rendo disponibile in questo convegno è a far sì che, nella Conferenza dei Capigruppo, sulla base delle indicazioni delle Commissioni (la Conferenza dei Capigruppo decide la calendarizzazione dei provvedimenti in base a ciò che le Commissioni segnalano come prodotto maturo), si calendarizzi questo provvedimento, che è molto “maturo”.

Mi auguro che si possa davvero organizzare il prossimo convegno a commento della legge: non a commento virtuale, come in alcuni momenti sembriamo fare, ma a commento della sua attuazione, per vedere quali saranno i suoi pun-

ti di forza. Molti punti sono già stati illustrati, ad esempio l'accesso alle banche dati, l'armamento, tutte questioni che non ho voluto affrontare, non perché le voglia ignorare, ma perché le do per acquisite agli atti anche di questo convegno.

La mia presenza oggi nella funzione di Capogruppo significa che la nostra parte è pronta, nella connessione con i vari calendari e facendo appello a tutte le amministrazioni, per dire che la legge si deve fare. Dopodiché, saranno da soppesare questo o quell'emendamento, non ci sarà da snaturare nulla, ma noi vorremmo che davvero questo fosse l'ultimo convegno importante prima dell'approvazione della legge, almeno in un ramo del Parlamento.

Mi auguro che il prossimo convegno si tenga quando il Senato si sarà pronunciato, prima che alla Camera qualche eventuale e sempre possibile imperfezione venga corretta. Diversamente, rischiamo di tenere sempre all'ordine del giorno questo tema e di non essere leali e seri con persone, uomini e donne, del cui lavoro tutti quanti abbiamo tessuto e tesseremo lodi.

A questo punto le parole servono a poco; bisogna passare alla fase delle decisioni e siamo qui per ribadire questa nostra determinazione. Nel concorso di volontà, credo che sarà veramente possibile passare dalle parole e dagli annunci ai fatti.

Volevo portare questo contributo, spero seguito dai fatti e dalle conferme dai calendari della Commissione e dell'Aula. Auguro un buon lavoro a noi per dare finalmente risposte a voi.

**ENZO BIANCO.** Grazie, Presidente Gasparri.

Do la parola al Presidente Vizzini, che, chiamato in causa direttamente, ci darà alcune risposte.

**CARLO VIZZINI,** *Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato.* Ringrazio innanzitutto Enzo Bianco

per aver pensato a questo incontro e poi tutti coloro che vi hanno già portato il loro contributo positivo.

Prima di arrivare al punto delle risposte concrete, parto da una valutazione generale, senza ripercorrere i contenuti della legge, che sono già stati illustrati con intelligenza, e i punti di possibile dissenso.

Credo che quanto avviene nel Paese ci porti a sostenere che bisogna fare presto nell'approvare in Parlamento questo disegno di legge. Non sarebbe pensabile che, da un lato, si sia modificato il Titolo V della Costituzione e si stia dando applicazione all'articolo 119 del Titolo V novellato attraverso il federalismo fiscale, ovvero si stia cominciando a vivere concretamente in un Paese in cui, come recita l'articolo 114 della Costituzione, ci sono alcuni soggetti equiparati che compongono la Repubblica, cioè lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane, e, dall'altro, tutto ciò non trovi concreta attuazione nei modi e nelle forme in cui tali soggetti, istituzionalmente equiparati tra di loro, debbono vivere quotidianamente. Vivere quotidianamente in modo moderno significa, infatti, accelerare i processi di cambiamento, funzionamento e coordinamento di tali soggetti tra di loro.

Per questo motivo, il tema di cui ci stiamo occupando è centrale, non per confondere i compiti, ma perché un coordinamento effettivo può avvenire soltanto quando tutti i corpi dello Stato, delle Regioni, delle Province e delle città hanno un loro nuovo ordinamento, adeguato non solo ai tempi, ma anche alla nuova struttura del nostro Paese.

Ci avviamo verso un Paese che chiede l'organizzazione federale, che non è una forma di decentramento burocratico e amministrativo, ma un modello diverso di organizzazione dello Stato. Chi pensa ancora che il problema sia quello di decentrare riporta il dibattito a quando nacquero le Regioni, dopo 23 anni da quando qualcuno le aveva pensate nella Co-

stituzione. Le Regioni a statuto ordinario videro, infatti, la loro nascita nel 1970 e mi pare che la Costituzione che le prevedeva fosse datata circa 23 anni addietro. Non possiamo far sì che ciò si verifichi in quanto deve ancora avvenire.

Passo alla sicurezza urbana e alla sicurezza. Esiste un problema quotidiano nelle città e nelle grandi città, soprattutto in quelle del Mezzogiorno, quello del rispetto della legalità elementare nello svolgimento della vita del singolo cittadino, della lotta all'arroganza, alla prepotenza e a chi pensa che, violando una regola del vivere comune, si possa ottenere un vantaggio.

Per questo motivo gli enti locali debbono adeguarsi a occuparsi di questo problema. Lo dico venendo da una città dove debbo certamente ringraziare quotidianamente la polizia di Stato e tutte le altre forze dell'ordine, che sono impegnate in un compito fondamentale, quello della lotta a una criminalità organizzata che ormai si è strutturata in forma di mafia degli affari, ragion per cui, abbandonata sostanzialmente in questo momento in Sicilia la componente militare, si sviluppa attraverso quella economica, il che fa sì che, per quanti se ne arrestino, tanti altri ne prendano il posto, considerato che gli affari debbono andare avanti e non si possono fermare. Questa è la situazione.

Viviamo un bellissimo equilibrio, che si crea con l'azione di questori che hanno capito di doversi occupare dell'una e dell'altra criminalità, di quella comune, ma senza mai dimenticare che la madre di tutte le battaglie è quella contro la criminalità organizzata. Un ruolo delle Polizie municipali può essere quello del rispetto delle regole di vita elementari, che spesso sono il presupposto che porta verso la criminalità, comune prima e organizzata poi.

Tutto ciò può essere ottenuto con un metodo di collaborazione. Vengo, dunque, alle questioni che ci riguardano più direttamente. Sembra quasi che i rispettivi partiti abbiano

fatto rieleggere Giuliano Barbolini e il mio amico Saia, perché dovevano essere nuovamente relatori di questo provvedimento, in questa legislatura, per portarlo a compimento. Sarebbe stato singolare che fossero altri a farlo.

Ne abbiamo discusso con due correlatori con il mare forza 9 della passata legislatura. Non so di che forza sia il mare in cui navighiamo adesso, ma non mi pare molto distante da una di quelle che fa ballare anche navi ben attrezzate. Siamo ancora a discuterne con due correlatori.

Nessuno pensi che si tratta di una perdita di tempo, perché, se fossimo andati in Commissione su testi contrapposti, in realtà ci saremmo imbarcati in un dibattito molto lungo, ampio e complesso, probabilmente avremmo istituito un comitato ristretto e certamente non avremmo guadagnato tempo.

Ho visto dove sono arrivati gli sforzi dei nostri relatori, che ho seguito da quando, con Enzo Bianco quale Presidente della Commissione Affari Costituzionali nella scorsa legislatura, si iniziò questo lavoro. Credo che siamo all'80 per cento dell'opera e che oggi saremmo nella condizione di poter cominciare un dibattito in Commissione con un testo unificato che comprenda, appunto, l'80 per cento dei problemi.

Sono stati sottolineati i punti di divergenza e credo che possiamo approfondirli. Sono pronto e mi offro, come credo anche il collega Bianco, per un'ulteriore possibile mediazione, se ce ne sarà bisogno, per un ulteriore e ultimo confronto con il Ministero dell'Interno, presso il quale – è inutile negarlo – ci sono state alcune riunioni che danno garanzia che le parti su cui abbiamo concordato non troveranno ostacoli da parte del Governo, salvo le messe a punto che bisogna sempre prevedere.

Pertanto, ragionevolmente, non appena il testo ci sarà consegnato, potremo metterlo all'ordine del giorno. Vi assicuro che il tempo che impiegheremo per consegnarlo all'Aula terrà conto di quello che c'è dietro, vale a dire di tutto il

lavoro svolto. Non si è perso tempo. Probabilmente, si è guadagnata l'occasione di poter portare in Commissione prima e in Aula poi un testo largamente condiviso, il che semplifica la situazione.

Chi non vive quotidianamente nelle aule parlamentari non sa che cosa significano, uno, due, 100, 200, 650 emendamenti. Prima di venire qui mi sono recato, questa mattina, alla Camera dei deputati per una riunione sugli emendamenti a un decreto legge sugli enti locali, rispetto ad alcuni dei quali mi sfuggiva la pertinenza per materia, la necessità e l'urgenza. Occorre, dunque, stare attenti quando parte la campagna di emendamenti, che parte perché magari qualcuno pensa di fare come si fa con le interrogazioni, ma poi si ingolfa in un lavoro che non finisce più. In questo caso potremmo evitarlo, perché ci sono non rivendicazioni, ma aspettative legittime alle quali abbiamo il dovere di dare una risposta.

Sono pronto ad affermare che, non appena ci verrà consegnato il testo, lo metteremo all'ordine del giorno e a scommettere con me stesso, prima che con voi, che, entro la fine della primavera, se cominciamo il lavoro, tenuto conto che abbiamo alcuni decreti da convertire e una campagna elettorale in corso, lo licenzieremo per l'Aula, il cui esame non sarà lungo. Se ci impegniamo, penso che prima dell'estate saremo in grado di consegnare all'altro ramo del Parlamento un disegno di legge per il secondo esame.

Questo è l'obiettivo che ci poniamo e sul quale ci impegniamo a lavorare. Vi prego di controllare, poiché le promesse spesso possono sembrare facili, quando si parla con un microfono davanti. Le mie non vogliono essere promesse da marinaio, ma da persona che vuole essere controllata quando lavora. Voi siete in grado di seguire i nostri lavori, che sono pubblici. Se le scadenze che indico non verranno rispettate e se ci saranno intoppi, siete in grado di verificarne i motivi.



Questo è l'impegno serio, fermo e irreversibile che ritengo di dover assumere qui per rispetto di tutti gli interlocutori presenti, di chi ha lavorato, ma soprattutto nei vostri confronti.

Sentivo prima l'applauso scrosciante quando qualcuno vi ha chiamato "vigili" e Saia ha replicato con "polizia municipale". Il concetto non ci sfugge, anche se voglio ricordare una vecchia battuta di Pino Caruso, il quale disse un giorno in televisione «chiamano questi vigili "urbani" perché evidentemente debbono essere molto gentili ed educati». Non mi offenderei se questo intendesse essere il significato della parola "urbani".

Vivendo in una città difficile – sono stato anche amministratore comunale della mia città, sia pure per un breve periodo; amministrare oggi è difficile e ho preferito, a un certo punto, per viltà, pensare ai miei figli e non alla Corte dei conti come eredi del mio possibile, scarso patrimonio, che, quando si amministra, è sempre a rischio in periodi di questo genere – ho visto qual è l'impegno sulle strade.

Me ne sono reso conto ancora domenica scorsa, nella mia città. Pensando di essere a Milano, è stata indetta la giornata in cui non si utilizza l'automobile, ma non ci sono la metropolitana e i tram. C'erano due turni di 70 vigili, che hanno comminato 800 multe, ma credo che le violazioni saranno 80 mila, perché oggettivamente bisogna pure disporre di corpi adeguati rispetto alle esigenze e all'impegno che il territorio prevede.

Credo che i cittadini italiani debbano ringraziarvi e comprendere che voi state dalla parte di chi è al servizio del cittadino e che dobbiamo tutti imparare a considerarvi amici che possono aiutarci a risolvere un problema quando siamo in difficoltà e non persone da cui scappare per evitare una multa. Se non usciamo da questa logica, non vi avremo rispettato quanto meritate.

**ENZO BIANCO.** Grazie al Presidente Vizzini, anche per gli impegni che ha assunto. Sono sicuro che, nello spirito di collaborazione che abbiamo avuto sino a questo momento, i tempi potranno essere rispettati, e, perché no, se ce la faremo, anche accelerati ulteriormente. In tal caso, saremo i primi, ovviamente, a esserne felici.

Do ora la parola al garante della *privacy*, il Professor Pizzetti.

**FRANCESCO PIZZETTI,** *Presidente dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.* Voglio ringraziare moltissimo il senatore Bianco per questo invito e poi tutti i presenti, che sono interlocutori obiettivamente autorevoli e importanti di un convegno che raramente vede tanta partecipazione di legislatori coinvolti in questi temi.

Mi occupo di questi argomenti con una passione personale di carattere scientifico, anche grazie a Rughetti e a tutta la struttura di Anci, che mi ha consentito più volte di occuparmi di sicurezza urbana dal punto di vista della collaborazione scientifica con quest'organizzazione tanto importante per il Paese.

Svolgo una breve riflessione come Autorità Garante della protezione dei dati personali, perché siamo coinvolti sotto diversi aspetti.

Il tema della polizia municipale, come quello della sicurezza urbana, ha certamente al centro la questione del rapporto con la sicurezza pubblica, soprattutto per noi come Autorità Garante. Voi sapete, infatti, che, come sicurezza pubblica, il Codice in materia di protezione dei dati personali non si applica, ma si applicano soltanto le misure relative alla sicurezza delle banche dati e alle modalità con le quali sono verificati gli accessi e si controlla che tali dati non siano utilizzati per finalità istituzionali diverse da quelle proprie dei corpi di sicurezza pubblica.

Si tratta di un tema complicatissimo, che ci ha visto molto coinvolti in un'attività collaborativa col Ministero dell'Interno, per mettere in sicurezza il CED, che, come sapete benissimo, è il Centro elaborazione dati, il più grosso sistema di organizzazione che contiene tutte le banche di sicurezza pubblica centrali per il Paese, che ha dimostrato a noi, ma soprattutto al Dipartimento di polizia, che la cultura della protezione dati nel nostro Paese è in ritardo. C'era moltissimo da fare e molto ancora si sta facendo. Abbiamo difficoltà di carattere organizzativo e finanziario rilevanti, che l'Autorità comprende e rispetto alle quali continua a chiedere l'intervento del Governo, anche in appoggio al Dipartimento di polizia.

Per i temi di sicurezza urbana e polizia municipale, il cuore centrale è il seguente: la sicurezza urbana quanto è sicurezza pubblica? Se è sicurezza pubblica, a queste attività si applica la normativa che richiamavo, ma certamente la sicurezza urbana non è soltanto sicurezza pubblica, ma è molto di più e di molto più complesso.

Il ruolo del sindaco, come ricordava Rughetti, è individuato come quello di delegato del Ministro in materia di sicurezza urbana, ma, nello stesso tempo, tutta la legislazione dispone che sia il Comune come apparato a supportare il sindaco. Questa strana ambiguità spinge la sicurezza urbana più verso la variante di sicurezza pubblica, non solo sotto l'aspetto per cui il sindaco deve informare il Prefetto quando adotta ordinanze di sicurezza urbana, ma anche sotto quello del Comune che supporta il sindaco. Tutta l'attività comunale incide e si confonde inevitabilmente sempre di più con quella propria del sindaco come autorità di sicurezza urbana.

Sulle videocamere, su cui adesso svolgerò alcune considerazioni, come distinguere con chiarezza quando sono installate a tutela di un parco pubblico nell'ambito della normale attività del Comune di tutela dei suoi beni ambientali e

quando nell'ambito della sicurezza urbana? Dipende dalla presenza dell'ordinanza sindacale alla base della videocamera, certo, ma è un dato molto formale, ovviamente, nonché formalistico. È evidente che non possiamo chiedere a un Comune di installare una videocamera come Comune per verificare semplicemente la tutela del proprio patrimonio ambientale e dei propri beni culturali e poi un'altra come attività di esecuzione dell'ordinanza sindacale in materia di sicurezza urbana.

Questo è il tema, che è complesso, perché, come è emerso piuttosto chiaramente, una totale identificazione sia della polizia municipale, sia della sicurezza urbana con la sicurezza pubblica è dannosa per il Comune e per lo stesso ruolo della polizia municipale. Poi dobbiamo inventare un'altra polizia amministrativa che non sia soltanto sicurezza pubblica. È, quindi, una sfera che è emersa più volte ed estremamente interessante dal punto di vista culturale.

Quando Rughetti propone di porre fra le funzioni fondamentali dei Comuni la sicurezza urbana, è difficile immaginare che sia funzione fondamentale del Comune la sicurezza urbana tutta e solo come sicurezza pubblica, mentre il discorso è completamente diverso se immaginiamo di dare al sindaco il presidio specifico di utilizzare anche strumenti di sicurezza pubblica o a essa affini per il suo lavoro, che è mirato a una sicurezza urbana come integrazione e come garanzia di una vita sicura all'interno della comunità.

La protezione dati è interessata, perché per noi è sempre importante sapere per quali finalità sono usati i dati che si raccolgono e, a seconda di esse, decidere e stabilire le regole da adottare. Con questo spirito e in questo inquadramento siamo intervenuti.

Per la polizia municipale è la legge a disporre che ci sia un accesso più ampio, rispetto ad alcuni anni fa, al Centro elaborazione dati. Voi sapete che oggi la polizia municipale

non solo può accedere per avere informazioni, ma, il che è molto più rilevante, può inserire informazioni, in particolare sul furto degli autoveicoli. Fin da quando questa normativa è stata approvata dal Parlamento, tre anni fa, abbiamo chiesto misure di sicurezza adeguate a tutela di tutti, prima di tutto dei corpi di polizia, sia di quelli di sicurezza pubblica, sia di quelli di polizia municipale.

Voi capite che accedere al sistema di elaborazione dati delle polizie significa anche tracciare, eventualmente, le attività investigative in corso. Se non si proteggono gli accessi e si rendono conoscibili quelli dei vostri colleghi da parte di altri colleghi, si mette a rischio anche l'incolumità degli investigatori e di coloro che stanno esercitando attività di sicurezza sul territorio.

Da questo punto di vista, abbiamo comunicato di essere interessatissimi non a impedire, ma a garantire prima di tutto il buon funzionamento di questi sistemi di scambio di informazione per tutelare gli operatori di polizia municipale e di sicurezza pubblica. Ovviamente, tutelando loro, si tutelano anche i cittadini e, tutelando i cittadini, si tutelano anche loro.

Per le videocamere il discorso è lo stesso: abbiamo approvato un importante nuovo provvedimento di linee guida, che è alla consultazione di Anci. Mi permetto di richiamarne rapidamente due o tre punti essenziali.

Introduco il primo punto. Ci sono sempre più forme di connessione fra videocamere installate da privati e sicurezza pubblica. Si incentiva questo aspetto e si erogano finanziamenti, ma noi chiediamo che tale fenomeno sia regolato. Se ci si reca alla Feltrinelli e si vede l'informazione che la videocamera è stata installata dalla libreria, si deve sapere anche che è connessa con l'autorità di pubblica sicurezza; è un'informazione a garanzia dei cittadini, che accentua la capacità preventiva della videocamera, la quale evidentemente dissua-

de dal compiere reati, facendo loro sapere che sono sottoposti non solo al controllo dell'esercizio commerciale, ma anche a quello dell'autorità di sicurezza pubblica.

Il nostro provvedimento tende ad applicare il più possibile le regole della sicurezza pubblica alla sicurezza urbana. Poiché esiste una legge dello Stato in base alla quale, in materia di sicurezza urbana, si può fare uso di videocamere, cerchiamo di stimolare i Comuni e i sindaci a interrogarsi sempre in materia di sicurezza urbana. Utilizzano videocamere per una sicurezza urbana che è più sicurezza pubblica? In tal caso possono regolarsi come si regola la sicurezza pubblica. Le utilizzano per attività di sicurezza urbana che sono poco sicurezza pubblica e molto tutela dell'ambiente, per esempio per evitarne il degrado? In tal caso, forniscano un'informativa adeguata.

Anche la sicurezza pubblica può non fornire informative ai cittadini che consentano loro di sapere di essere sottoposti a controllo di videocamera, ma è giusto? Non ve lo possiamo imporre, però vi possiamo suggerire un'attenta valutazione: chiedetevi se sia meglio che il cittadino sia informato e che, quindi, la videocamera abbia un forte effetto di prevenzione dal commettere reati o se preferite – come oggi – non dare mai informative. In altri termini, preferite utilizzare le videocamere sempre e solo come se fossero agenti in borghese o – come sarebbe logico – usarle informando che il luogo è sottoposto a controllo video, rassicurando il cittadino e sviluppando maggiormente l'attività di prevenzione? Poniamo tale domanda anche ai sindaci, che, in materia di sicurezza urbana, con questo provvedimento carichiamo di tale problematica.

Voglio chiudere con un'osservazione. Credo che tutta questa tematica, sia per la polizia municipale, sia per i sindaci, debba legarsi al ruolo vero del Comune, certamente quello di garantire il senso di sicurezza alla comunità, ma anche

di assicurare una forte capacità di integrazione e coesione della comunità stessa.

In materia di videocamere, oggi è pubblicata un'intervista sul *Secolo XIX*, che cito solo come esempio della posizione dell'Autorità Garante. Mi riferisco all'iniziativa del Comune di Genova di mappare le videocamere presenti sul territorio per avere una visione del grado di controllo sul territorio stesso. È utile al sindaco anche per interrogarsi sull'uso delle videocamere poste da lui stesso e chiedersi quando è bene che abbiano l'informativa e chiariscano ai cittadini che possono sentirsi rassicurati perché il luogo è sottoposto a vigilanza e non semplicemente e un po' burocraticamente utilizzare la legge per evitare di porsi tali problemi, dal momento che opera in materia di sicurezza urbana e che i suoi corpi di polizia sono prevalentemente sempre più assimilabili alla sicurezza pubblica.

L'Autorità Garante è a disposizione per accompagnare questo processo, perché siamo convinti che sia estremamente importante. La sicurezza pubblica è un compito specifico e molto definito, ma la sicurezza urbana è una sfida molto più esaltante. La polizia municipale è certamente una parte importante di un sistema integrato di sicurezza pubblica, ma – come è stato detto – può svolgere un ruolo molto più dinamico, di aiuto all'integrazione e alla coesione della comunità.

**ENZO BIANCO.** Do la parola al dottor Piercarlo Fabbio, sindaco di Alessandria.

**PIERCARLO FABBIO,** *Sindaco di Alessandria.* Rassicuro subito il garante, dottor Franco Pizzetti, che le telecamere pubbliche del Comune di Alessandria sono segnalate con voluminosi cartelli.

Il Professor Pizzetti ha sollevato il problema delle telecamere non pubbliche, che probabilmente esistono da moltis-

simi anni nelle nostre città, di come devono essere mappate e di come potrebbero essere interconnesse con il sistema pubblico di *control room*. Escluse dal nostro regolamento, per esempio, dal collegamento, potrebbero essere integrate con questo nel caso in cui dovessero ricoprire una funzione di sicurezza pubblica.

Sulla vicenda delle telecamere i Comuni hanno compiuto passi da gigante, ma per proprio conto. Non sono stati granché aiutati da una finanza generale: hanno stanziato risorse proprie perché hanno pensato che la verifica del territorio si effettuasse anche attraverso questi strumenti elettronici e non solamente con la presenza della polizia municipale. Ciò ha comportato, però, ulteriori spese, costi, impegno della polizia municipale nella verifica delle immagini fornite dalle videocamere e nell'intervento immediato a seguito di segnalazioni da parte dei colleghi impegnati nelle *control room*. Peraltro, le *control room* sono funzionanti ventiquattr'ore su ventiquattro e, quindi, presuppongono anche un servizio connesso con tale presenza h24.

Ritengo che quella che la polizia municipale fornisce sia una sicurezza aggiuntiva. In questo modo la sottraggo alla diatriba tra sicurezza urbana e pubblica. Si tratta, comunque, di una sicurezza aggiuntiva, ma svolta non con gli stessi strumenti di chi si occupa di sicurezza pubblica. È un dato di fatto che, per esempio, il pattugliamento effettuato dalle Piazze municipali non sia assimilabile a quello effettuato dalle forze dell'ordine, anche se viene svolto h24 e sullo stesso territorio.

Il tentativo di mettere insieme le forze con la questura di Alessandria non ha dato buon fine: sarebbe del tutto sperimentale e, comunque, la presenza di una pattuglia automunita della polizia municipale non avrebbe le stesse funzioni di una volante della polizia o di una pattuglia automunita dei carabinieri. Ciò crea alcune disfunzioni, perché non si rie-



scono a coordinare le forze. La nostra città è divisa in quattro zone, ma potrebbe essere divisa in cinque, riducendo la grandezza delle zone stesse e garantendo, quindi, una maggiore possibilità di sicurezza. Ciò, però, non è consentito dalle norme e dal confliggere fra sicurezza urbana e pubblica. Porremo anche questa questione, insieme ad altri sindaci che vedo presenti, all'interno del gruppo di Parma, per capire se sia possibile definire una migliore condizione di coordinamento.

È chiaro che, attraverso le ordinanze, la sicurezza urbana si è concretizzata, prima di tutto nella tutela dei beni – questo fenomeno, di fatto, esiste – e oggi, ancora meglio, a distanza di un anno e mezzo dall'uscita della legge, nelle azioni che comportano un abbassamento della coesione sociale e della vivibilità all'interno delle nostre aree urbane. Si parlava prima di sporcizia, schiamazzi, disturbo della quiete pubblica.

Su queste vicende si aggiunge l'ulteriore problema di capire fino a che punto interviene la sanzione amministrativa per un comportamento scorretto e penalmente sanzionato e dove si arriva con la sanzione penale. A mio avviso, alcuni comportamenti di difformità sociale possono essere sanzionati amministrativamente, pur se previsti dal Codice penale, in modo che si definisca una lievità per tali reati tale per cui sotto un dato limite viene dichiarata la possibilità di sanzionarli amministrativamente. Anche questo è un dibattito aperto e spero che si certifichi.

Peraltro, si è anche discusso di sovraesposizione – ne parlava il Presidente Napoli – dei sindaci rispetto alla sicurezza urbana. In effetti, spesso ci viene richiesto di intervenire anche in luogo del questore, del Prefetto o delle forze dell'ordine. I cittadini fanno più facilmente riferimento al sindaco, che hanno direttamente eletto, circostanza che però ci mette in difficoltà, in parte perché ci carica di aspettative senza ave-

re strumenti per risolverle, in parte perché ci troviamo vincolati dalle diatribe di cui vi ho precedentemente parlato.

Le istituzioni vengono viste dai cittadini come fabbriche di certezze. In sostanza, dobbiamo essere in grado di stabilire dove sta il bene e dove il male, in modo molto semplice, con le ordinanze, l'uso della polizia municipale, l'attività delle forze dell'ordine in coordinamento. Vi ricordo – è un tema che non è ancora emerso – che, nel momento in cui un sindaco emette un'ordinanza, richiama a sé la forza nel suo complesso, sia la polizia municipale, che è il suo strumento immediato, sia le forze dell'ordine. Non è corretto affermare che alcuni sono esclusi da tale richiamo.

Anche la comunicazione preventiva al Prefetto non è finalizzata solo per coordinare meglio il tipo di provvedimento, ma anche per comunicare al Prefetto che deve mettere a disposizione di quel dettato la forza, altrimenti non avrebbe alcun senso. Avremmo, infatti, una configurazione che vedrebbe, da una parte, la polizia municipale, che interviene sull'ordinanza che il sindaco ha stilato, magari immediatamente, dall'altra, le altre forze dell'ordine, che su quella materia non lo fanno. Mi pare che la vicenda delle ordinanze sulla prostituzione abbia avuto particolari aspetti di questo genere.

**ENZO BIANCO.** Do la parola alla senatrice Maria Fortuna Incostante.

**MARIA FORTUNA INCOSTANTE,** *Senatrice PD.* Anch'io ringrazio per l'invito e per l'organizzazione di questo convegno.

Mi sembra che finalmente ci siamo. Ho lavorato per molti anni sul tema della sicurezza urbana come presidente del Forum italiano per la sicurezza urbana – Giuliano Barbolini era il presidente di quello europeo – un'associazione di città,

Comuni e Regioni che per anni si è confrontata su questo tema e ha avuto il merito di proporre poi all'Anci, all'UPI e alla Conferenza delle Regioni il testo del disegno di legge che ci siamo fatti carico di presentare alla Camera e al Senato.

Dico che finalmente ci siamo, perché credo che questo sia uno dei settori e soprattutto dei temi sui quali la politica a livello nazionale è molto in ritardo rispetto alla realtà concreta di tutti i giorni, a quella giuridica, a quella, nei fatti, delle competenze delle istituzioni e del vostro lavoro, come elemento di supporto al Comune in determinate politiche. Credo anche che non si sia resa conto di che cosa stava succedendo e di che cosa è successo in questi anni.

Sono molto contenta delle parole e degli impegni assunti dal Presidente Vizzini. Dovremo davvero impegnarci affinché non ci siano più ambiguità su questo tema e collaborare tutti perché si emani questa legge.

La verità è che siamo in ritardo – spero che non si stia sottovalutando il tema, ma che siamo disposti ad affrontarlo – perché non si è verificato un salto culturale sul tema della sicurezza urbana. Mi rifaccio alle parole molto interessanti del presidente per l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali: la sicurezza urbana è una sfida esaltante, è qualcosa di più e che va oltre la sicurezza pubblica. Soltanto se ci mettiamo in quest'ottica dal punto di vista di questa sfida, che peraltro cambia ogni giorno, insieme alla realtà, alle comunità e ai problemi, riusciamo a disegnare per la polizia municipale e per quella locale un nuovo ruolo e una nuova funzione.

Ho sempre sostenuto questa posizione anche quando costruivamo nella legge percorsi di giusta valorizzazione per il corpo della polizia municipale, naturalmente, però, all'interno di questo quadro, altrimenti il ragionamento non tiene. La sfida esaltante che dobbiamo affrontare, che in Italia forse è difficile da attuare ma che si deve compiere, è quella del-

l'integrazione delle politiche. Bisogna integrare le diverse politiche sul territorio; non c'è la possibilità di distinguere molto nettamente quali siano la funzione e il compito, se non in base a ciò che le leggi ci indicano.

Molto spesso, quando il problema si verifica sul territorio, è frutto di tanti fattori: di problemi sociali, di ordine pubblico, di sicurezza pubblica, di prevenzione, di integrazione, di repressione. Sul territorio questi aspetti si mischiano ed è lì che dobbiamo integrare realmente le politiche e spingere i soggetti istituzionali a compiere una collaborazione reale, pur definendo sicuramente competenze, ruoli e funzioni. Occorrono, quindi, integrazione delle politiche, collaborazione istituzionale, *partnership* nel lavoro, il che significa stabilire chi fa che cosa.

Vorrei ricordare che in questo Paese molti sindaci hanno già provato con i contratti di sicurezza, con i protocolli d'intesa. Sono presenti alcuni rappresentanti dei Comuni di Modena e di Napoli, che sono stati tra i primi a provarci, ma era un tema che conteneva in sé la sfida. Per chiudere tale quadro, si pone la necessità di questa legge. Abbiamo avuto cambiamenti molto forti dal punto di vista costituzionale, delle competenze delle Regioni in merito al coordinamento. Sicuramente l'articolo 117 richiama alla funzione di una legge nazionale che sia di coordinamento tra funzioni statali e regionali.

Sono cresciuti anche – lo ricordavano i sindaci intervenuti – i poteri dei sindaci in seguito alle ordinanze che abbiamo avuto. Anche in questo caso, se ciò si fosse realizzato prima, forse le contraddizioni che il sindaco ci enunciava adesso rispetto al tema delle ordinanze o alcune fughe in avanti sui temi agitati sulla figura delle ronde, non si sarebbero verificate e non avremmo commesso questi errori.

È un problema se non riusciamo a raccogliere la pressione che viene dalla realtà e che chiede urgenza. I sindaci han-

no, giustamente, chiedo poteri più consoni per affrontare i problemi che urgono tutti i giorni sul territorio e sulla strada. Naturalmente, tutti ci rendiamo conto che il volontariato – ma non le ronde – potrebbe avere e ha avuto la funzione, in molti contratti di sicurezza e protocolli d'intesa, di allargare l'occhio della sicurezza pubblica, della sicurezza partecipata, come testimoniano alcune esperienze europee. Sono importanti tutte le esperienze che abbiamo, la forza, la capacità e la competenza della polizia locale, che si è già espressa e misurata in numerose realtà nell'integrazione delle politiche e perfino della formazione. Non dimentichiamo che le Regioni hanno sancito protocolli d'intesa, protocolli istituzionali col Ministero dell'Interno e che in alcune di esse hanno forze di polizia nazionale e locale hanno addirittura formato gli operatori insieme. Siamo nella realtà, in molte parti, già oltre, ragion per cui occorre sicuramente che la legge nazionale raccolga questo spunto e costruisca questo percorso.

Come affermava il senatore Bianco, siamo all'80 per cento. Credo che occorra compiere questo sforzo, perché davvero la legge nazionale deve riuscire a raccogliere, organizzare e sintetizzare ciò che la realtà concreta ci chiede tutti i giorni.

**ENZO BIANCO.** Ascoltiamo adesso il sindaco del Comune di Ascoli Piceno, Guido Castelli.

**GUIDO CASTELLI,** *Sindaco di Ascoli Piceno.* Vorrei ringraziare innanzitutto il senatore Bianco, perché, proprio dagli interventi che si sono via via succeduti, si avverte non solo l'importanza del dibattito, ma anche quanto esso sia centrale nel ruolo dei Comuni. Il problema rispetto a questa vicenda, infatti, è proprio il ruolo dei Comuni.

Ho trovato molto stimolanti, in particolare, le considerazioni del professor Pizzetti, il quale ha richiamato giustamente i sindaci alla necessità di distinguere o di dover distin-

guere ovunque ciò che promana dalla loro funzione di delegati del Governo e ciò che, invece, inerisce alla loro funzione primaria. Il punto è proprio questo: c'è ancora un coacervo, una stratificazione di questioni che sono state affrontate, ma non ultimate.

Parto da una premessa. Proprio la settimana scorsa, il Ministero dell'Interno ha firmato un protocollo molto innovativo con l'Anci e con i responsabili dei sindacati per quanto riguarda il discorso anche del coinvolgimento in una logica sussidiaria e partecipata della vigilanza privata.

Ormai si può parlare di un modello accertato, per il quale la sicurezza è un valore che deve stimolare il concorso di più soggetti, come afferma la legge n. 125. Questi protocolli, anche quelli regionali, da un lato, rendono sempre più difficile distinguere quella che è ormai una consapevolezza culturale, ossia che la sicurezza è un bene di tutti, verso il cui raggiungimento tutti gli attori devono protendere e, dall'altro, individuare e implementare i sistemi.

Non è facile per me, sindaco, di fronte a situazioni di emergenza sociale, che sicuramente rappresentano una patologia del vivere civile, distinguere quanta parte accede a un principio di sicurezza pubblica e quanta, invece, si risolve all'interno della sicurezza urbana. Per me la sicurezza urbana è una parte della sicurezza pubblica.

Pensate poi quanti problemi i sindaci devono affrontare quando bisogna misurarsi anche con il problema della coerenza e della censurabilità amministrativa dei provvedimenti. Normare e tipizzare, come sosteneva Rughetti, il ruolo dei Comuni è il punto di partenza perché il sindaco possa evolvere e interpretare il dato normativo.

Al di là degli atteggiamenti e della reattività che i singoli sindaci hanno manifestato rispetto ai poteri di ordinanza, abbiamo svolto un primo esame, un primo bilancio con Anci e abbiamo visto che il 2008 è stato l'anno – consentiteme-

lo – delle ordinanze, soprattutto sulla prostituzione, che nel 2009 è stato l'alcol a farla da padrone e, in generale, che sono di più nel centro-nord che nel centro-sud, essendo appena il 12 per cento nel centro-sud. Insomma, si prefigura un quadro davvero puntiforme.

Mi rendo conto che, a fronte di ciò, il ruolo della vigilanza urbana e della polizia municipale non può non tener conto anche di questo aspetto, perché il problema delle ordinanze spesso e volentieri è quello della loro effettività. Quando il sindaco è ispirato soprattutto a un intento "pedagogico", perché vuole intervenire culturalmente, per esempio, sulla dissuasione rispetto al consumo di alcolici, puntualmente si pone il problema e il rischio del *boomerang* nel momento in cui si deve applicare l'ordinanza. Mi auguro, quindi, che anche la nuova legge tenga conto di questo aspetto.

Poiché abbiamo appreso dell'importante volontà, che assolutamente sottolineiamo in maniera positiva, di voler dare seguito e completare l'iter, evidentemente il testo non può non tener conto di questo aspetto, che è veramente importante, ovvero che il ruolo della polizia municipale anche rispetto a questa vicenda, a questo nuovo potere deve essere definito con precisione.

Da qui l'importanza davvero fondamentale della possibilità di attingere alle informazioni. Il punto è questo, a mio modo di vedere. Per un moderno e corretto sentimento con cui interpretare, nell'ambito del Comune, da parte del sindaco e del corpo di polizia municipale, il protagonismo e la richiesta che ci proviene, è assolutamente necessario che gli strumenti siano codificati e che siano tendenzialmente idonei a garantire l'effettività che parte dalla conoscenza del tema. La conoscenza del tema è la conoscenza dei dati, soprattutto per l'opera di prevenzione, che spetta al Comune e al corpo di polizia municipale, che è prestigioso e funzionale nel momento in cui coadiuva la politica della gestione del proble-

ma. Per gestire il problema bisogna conoscerlo e avere quei mille occhi sulla città che significativamente ha dato il nome a un protocollo sulla sicurezza.

In proposito, spero che la legge possa dirimere una parte delle questioni poste dal garante. Si tratta delle grandi questioni che, inerendo anche al diritto soggettivo di chi viene osservato dalla videosorveglianza, creano un potenziale di litigiosità amministrativa che potrebbe depauperare il ruolo che il Comune deve svolgere per assolvere alla grande funzione di tutela della sicurezza urbana, non solo in senso culturale, di cui tutti i cittadini ci fanno carico, al di là anche delle innovazioni normative.

Del resto, il punto è questo: la comunità va avanti e pone questioni ulteriori rispetto a quelle codificate dalla legge. Noi dobbiamo essere in prima linea nell'apparato rappresentato dalle istituzioni.

**ENZO BIANCO.** Do ora la parola al sindaco di Modena, Giorgio Pighi.

**GIORGIO PIGHI,** *Sindaco di Modena.* Sono occasioni molto importanti di confronto fra amministratori locali e Parlamento. Il mio è un apprezzamento per sostenere che, rispetto a un incontro che avemmo solo tre anni fa nell'altro ramo del Parlamento con il Presidente Violante, molti passi avanti sono stati compiuti. Proprio questa considerazione positiva mi consente di entrare subito nel merito, anche se il tempo mi permette solo di svolgere alcune enunciazioni e non di sviluppare particolari dimostrazioni.

Ritengo che ci siano oggi sul tappeto tre nodi di ordine normativo, che sono stati posti dal punto di vista legislativo, ossia quello della polizia amministrativa locale, con la riforma del Titolo V, quello della sicurezza urbana, con la modifica dell'articolo 54 del Testo unico, e quello delle ordinanze,



ancora con l'articolo 54 del Testo unico. Desidero, però, rilevare che è comprensibile il rammarico dei senatori Barbolini e Saia, quando affermano che il percorso di questa legge è un po' troppo faticoso, in quanto il compito del Parlamento non è quello di porre problemi, ma, se riesce, di risolverli. Certo, un problema ben posto è un passo avanti, mentre uno mal posto è una sciagura, ma il compito del Parlamento è di risolverli. Alcuni problemi dinanzi ai quali oggi ci troviamo derivano dal fatto che questi tre nodi sono stati solo posti e non risolti, il che è facilmente dimostrabile.

Partendo dalla polizia amministrativa locale, si tratta di un'espressione costituzionale delicatissima. Se non esiste una legge ordinaria che la tenga in equilibrio, è evidente che ci sarà un'interpretazione che valorizza il termine "polizia" e, quindi, tende ad assimilare l'attività della polizia amministrativa locale a quella delle altre forze dell'ordine, e un'altra in cui prevale, invece, il termine "amministrativa", che appiattisce il termine sull'amministrazione diretta e lo rende sostanzialmente inutile.

Solo il Parlamento può compiere questa operazione. Ringrazio Barbolini e Saia perché nei loro disegni di legge tale operazione figura ed è evidente.

Il secondo punto riguarda la sicurezza urbana. È già stato evidenziato da più oratori – in particolare, il Professor Pizzetti l'ha affermato con chiarezza – e il problema è il medesimo. Il termine "sicurezza urbana" dialoga col termine "sicurezza pubblica", un vicino scomodo, che ha rilevanza costituzionale, cioè è più volte presente nella Costituzione. È vero che non è accettabile l'impostazione che vede la sicurezza urbana semplicemente come una parte della sicurezza pubblica, ma è già stato rilevato che sicuramente una parte della sicurezza urbana è sicurezza pubblica.

Solo il Parlamento può chiarire, soprattutto l'altro aspetto, quello che più ci preme: l'interesse degli enti loca-

li non deriva dal fatto che già un paio di generazioni di sindacati tende a dialogare in maniera più forte sui temi della sicurezza a livello locale, ma dal fatto che esiste una maggiore consapevolezza che il governo locale deve presidiare alcuni fenomeni, fra cui anche quello della sicurezza, perché si tratta prevalentemente di fenomeni di ordine sociale ed economico ed è consapevole che, se si creano disequilibri importanti e significativi, poi non ci sono gli strumenti per risolverli. Nel momento in cui si crea il problema, che pone difficoltà che vanno dalla deindustrializzazione, all'immigrazione, a tutto quello di cui ci occupiamo, è evidente che dobbiamo essere nel luogo in cui si decide, il che deve valere anche per la sicurezza. Nel segmento sicurezza, ciò si chiama sicurezza urbana.

È vero che la modifica dell'articolo 54 della legge è importante, però non risolve il problema, bensì lo pone. Le considerazioni che ho svolto sono ancora tutte da affrontare in sede interpretativa e ci pongono problemi.

Il terzo profilo è quello delle ordinanze ed è la fotocopia degli altri due. È prevista, cioè, la possibilità di ordinanze in materia di sicurezza urbana, il che va bene, ma innanzitutto c'è un primo nodo che non individua che cosa sia la sicurezza urbana; inoltre, l'ordinanza ha una natura di provvedimento tendenzialmente mirato, cioè non generale e astratto, che ha bisogno di dialogare con uno strumento generale e astratto che si chiama Regolamento di polizia urbana, non previsto da alcuna norma. Rientra, infatti, nel potere generale degli enti locali di regolamentare quanto di loro competenza, con una conseguenza piuttosto bizzarra, ossia che possiamo costruire i regolamenti di polizia urbana come vogliamo, ma per emettere un'ordinanza dobbiamo dialogare preventivamente col Prefetto, altra caratteristica di provvedimento posto, ma non risolto.

Voglio concludere con alcune osservazioni. È vero che esi-

ste, dal punto di vista locale, il tema della sicurezza urbana inteso anche come tutela dalle possibili degenerazioni. È stato posto il tema delle *broken windows*, una teoria americana di quindici anni fa che, per la verità, oggi negli Stati Uniti è molto desueta. Anche là, infatti, hanno capito, come abbiamo fatto noi, che le finestre sono state aggiustate, ma i temi della sicurezza urbana hanno continuato a esistere. Bisogna che riusciamo a essere, come enti locali, in condizione di avere strumenti un po' più corretti dal punto di vista di come vanno gestiti. Vi sono ancora troppa trascuratezza nella formulazione delle norme e troppa indecisione.

Volevo poi rilevare un dato. Si pone un problema per la polizia locale. Quello del nome è già stato risolto. Esiste, però, un problema di inquadramento del comparto, non tanto in relazione al nome e all'inquadramento, quanto ai poteri e alle funzioni della polizia municipale, i tipici problemi che le norme amministrative devono porre. Fino a che questi disegni di legge non riescono ad andare in porto, è evidente che tale problema presenta la caratteristica di indeterminatezza che citavo prima, ovvero è posto, ma non risolto.

Espongo anche una preoccupazione. Ho visto che gli ultimi passaggi sono stati un po' più solleciti, ma, come qualcuno ha evidenziato, il provvedimento è rimasto sotto traccia. Probabilmente, a seconda dei ruoli, c'è chi lo esprime meglio e chi in maniera un po' più prudente. Personalmente, ritengo che non sia affatto il caso di usare la prudenza; dopo che ho visto il testo a firma Barbolini e Saia venire dal Ministero dell'Interno, ho proprio affermato che qualcuno rema contro. Scusate, ma non c'è nessuno che possa sostenere il contrario.

Questo va detto. Se ci sono problemi, vanno risolti, ma la questione del ruolo della polizia urbana non può essere evidenziata in quel modo.

Già un'espressione contenuta nell'articolo 54, quella del-

le ordinanze del sindaco come ufficiale di Governo, è la riprova evidente di una chiave di lettura antiquata – scusate il termine – della quale ci dobbiamo liberare, perché, nel momento in cui siamo parte di una filiera di pubblica sicurezza, ciò è vero, ma è il minimo. A noi la sicurezza urbana interessa nell'altro profilo, cioè in quello che citavo prima, in cui, come governo locale, dobbiamo avere la mano sui problemi del territorio. Altrimenti, se c'è deindustrializzazione, insicurezza, se l'immigrazione non è risolta bene, nessuno può più risolvere questo problema. Mentre noi ci occupiamo di tali questioni, temo che l'ufficiale di Governo c'entri poco, perché siamo soprattutto ed essenzialmente rappresentanti delle comunità che ci hanno eletto

**ENZO BIANCO.** Do la parola al Vicepresidente dell'Anci e sindaco di Padova, Flavio Zanonato.

**FLAVIO ZANONATO,** *Sindaco di Padova e Vicepresidente dell'Anci.* Ringrazio anch'io Enzo Bianco, per l'opportunità che ha offerto con questo incontro, nonché l'Associazione dei Parlamentari Amici dei Comuni. Ne abbiamo più che mai bisogno perché finora non si è quasi mai osservato che per attuare un'efficace politica di sicurezza urbana in ogni ambito occorrono anche risorse economiche. È difficile farlo in assenza di risorse adeguate e, anche se è diventato quasi tabù parlare di questo aspetto, credo che bisogna in qualche modo sollevarlo.

La prima considerazione, sulla quale tutti sono d'accordo, è che i Comuni sono in prima linea nell'iniziativa di garantire la sicurezza pubblica e la sicurezza urbana, perché si chiede loro di intervenire su entrambi i fronti.

Quando parliamo di sicurezza urbana, trattiamo un tema che sembra chiaro e distinto quando lo si guarda da lontano, ma che diventa meno nitido quando lo si affronta nel detta-

glio e lo si osserva da vicino. È un oggetto molto più complicato di quanto appaia da semplici definizioni. Può coincidere con qualità urbana, con l'idea di vivibilità, ma evolve col tempo, cambia a seconda dei bisogni e delle necessità, con il benessere di una comunità, non è qualcosa di conquistato e definito una volta per tutte, mentre nel campo di alcuni reati possiamo avere una definizione più semplice e stabile.

È difficile, quindi, come appare a me, definirlo una volta per tutte e in modo chiaro. Non ci sono dubbi che i compiti particolari dei Comuni contribuiscano in modo importante a garantire la sicurezza e la qualità urbana, nonché la vivibilità. L'attività educativa e culturale, per esempio, non si può assolutamente sottovalutare in alcun ambito: immaginiamo la lotta alle dipendenze da droghe, da alcol e ad altre ancora. Non si può affrontare una battaglia del genere senza una forte campagna educativa e culturale, anche valoriale.

Esiste un'attività importantissima, oggi, dal momento che siamo interrogati da un'enorme presenza di cittadini immigrati. Si tratta di attività legate all'inclusione e all'integrazione, tutte attività che tendono a ridurre in modo importante le aree del disagio sociale. Si produce sicurezza riducendo tali aree.

Esiste un'attività di prevenzione e di recupero di tutto ciò che è degrado. Si parte dall'urbanistica, che dev'essere organizzata in un dato modo, fino ad arrivare a tutte le attività di socializzazione che una realtà locale deve produrre. Tutto ciò che produce è qualità nelle nostre realtà, a partire dalle periferie: si parte dalla qualità del verde, dell'illuminazione, dei marciapiedi, per arrivare a come vengono tenute pulite le città e le loro periferie, tutti aspetti che contribuiscono e sono estremamente importanti.

Inoltre, vi è anche un'attività di controllo e di repressione. Vorrei soffermarmi su una prima questione: uno degli errori – secondo me, sono stati commessi due errori speculari –

è immaginare che, in assenza di una delle attività ricordate (educativa, inclusiva, preventiva e di recupero del degrado urbano), sia possibile affidare all'ultimo anello, ossia al controllo e alla repressione, il compito di recuperare tutto quello che non si era realizzato negli altri ambiti. Si tratta di un compito impossibile.

Non esiste la possibilità di mettere a posto la situazione soltanto con la parte necessaria, ossia quella di controllo e di repressione, perché occorre tutto un sistema che si sia già predisposto a funzionare positivamente. Se esso manca, il problema non si risolve in quella fase. È come immaginare che in un ciclo produttivo l'ultimo pezzetto possa rispondere della qualità mancata in tutti i pezzi precedenti. Su questo tema bisognerebbe riflettere di più.

Si è commesso anche l'errore opposto, ossia quello di pensare che la parte repressiva e di controllo potesse essere evitata perché gli aspetti culturali, educativi e via elencando da soli contribuivano a creare un sistema di qualità, di per sé all'altezza e sufficiente per le necessità dei cittadini. Non è vero neanche questo.

Sono due errori che si potrebbero anche assegnare alle aree politiche: il primo è più del centrodestra, il secondo del centrosinistra. È un'approssimazione enorme – attenzione, nessuno la pensa più così – ma si intuisce che sono stati commessi errori di questo tipo. Servono tutti gli stadi di iniziativa e il Comune si presta molto bene a operare in quest'ambito, perché è in grado di affrontare ognuno dei punti, con funzioni non sempre esclusive, ma quasi sempre intersecate con compiti di altri enti, a volte della Regione, a volte dell'Amministrazione provinciale, a volte di enti che sono l'espressione dello Stato nel territorio. Praticamente, però, opera in tutte queste realtà.

Credo che sia il caso di ragionare su questo aspetto: se ci limitiamo semplicemente a immaginare che sia possibile af-

frontare i problemi di cui stiamo parlando attraverso un'operazione di chiarimento e di definizione di norme, ci allontaniamo dalla soluzione.

Voglio essere breve, però potrei riportarvi numerosi esempi. In questi giorni a Padova ci sono una trentina di giovani nigeriani, tra i 21 e i 22 anni, che stanno facendo accattonaggio nelle piazze centrali della città. Siamo intervenuti e li abbiamo identificati: hanno il permesso di soggiorno, rilasciato dalla questura di un comune non molto distante da Padova. Creano una situazione di grande disagio e fastidio perché disturba vedere soggetti che sono perfettamente in grado di operare e lavorare ricorrere all'accattonaggio per ottenere un reddito, spesso con una pratica che disturba ed è fastidiosa e molesta nei confronti dei cittadini.

Come si affronta un problema del genere? È molto complicato. A parte il fatto che l'operatore – mettiamo che sia un agente di polizia municipale – deve far fronte a soggetti che hanno anche una determinata forza e una notevole prestantza fisica, mancano le norme per poter intervenire. Le norme, per quanto possano essere cogenti, non riescono ad affrontare un problema di questo tipo, che si è generato in un altro modo. Non possiamo avere nel nostro territorio una quantità superiore a un numero accettabile di soggetti con problematiche di questo tipo, altrimenti non si riesce ad affrontare il problema. Per questo motivo, bisogna affrontarlo da un'altra parte. Non posso affermare che si tratti di un compito della polizia municipale di Padova o della polizia di Stato o dei carabinieri, perché so che non hanno gli strumenti adatti.

Pensiamo ai Rom. In Italia ci sono 100 mila Rom italiani che ci sballottiamo di comune in comune, con ordinanze di sgombero di posto in posto, ma il fenomeno rimane tutto italiano e sempre interno. Pensiamo che il problema sia risolvibile soltanto con norme di polizia? Qualcuno, prima o poi, si porrà il problema enorme di integrare questa popo-

lazione, con politiche lente, fastidiose, costose, pazienti per fermarli, metterli in condizione di avere una abitazione, di mandare i figli a scuola e, nel giro di una, due o tre generazioni, di essere integrati e assimilati? Se nessuno lo fa, nessuna norma viene in aiuto a risolvere il problema, perché non ne esiste una.

Gli esempi in questo campo potrebbero essere moltissimi. Ci servono politiche integrate. Secondo me, il Comune è l'ente che riesce di più, rispetto ad altri, ad affrontare tali questioni e ha a disposizione uno strumento – in alcune realtà è già così, in altre ancora no – ossia la polizia municipale, che tendenzialmente è in grado di affrontare questi problemi, perché ha una profonda conoscenza del territorio, perché conosce ogni singolo posto, perché conosce le problematiche, perché guardando una faccia sa se vi è dietro un problema, se il soggetto tiene un comportamento scorretto, se bisogna fornire un aiuto o operare un atto repressivo.

Si tratta di mettere in grado la polizia municipale di svolgere appieno la sua funzione, riconoscendone un ruolo che non è quello del passato, quando era una semplice polizia amministrativa.

Bisogna che ci mettiamo d'accordo: vogliamo o non vogliamo farlo? Se, come prima ipotesi, lo vogliamo fare, bisogna pensare a tanti aspetti, tra i quali questa legge, di cui sono protagonisti i colleghi Saia e Barbolini. Se, come seconda ipotesi, non lo si vuol fare, bisogna dirlo con chiarezza e qualcun altro si assumerà questo compito. La polizia municipale tornerà allora a essere polizia amministrativa e a occuparsi di traffico, commercio, edilizia e poche altre funzioni.

Dobbiamo dotare i Comuni di uno strumento operativo che sia in grado di indicare un ragazzo che si droga perché in famiglia nessuno l'ha educato e che bisogna attivare un'iniziativa in un dato quartiere; non è possibile semplicemente mandarlo via quando sta comprando la droga o identificarlo,



bisogna attivare un processo che viene prima. Chi dice questo? Chi se ne occupa? Nel territorio chi riesce a capirlo?

A me pare che sia una funzione specifica della polizia municipale, che è davvero in grado – ho cercato di portare un esempio, ma bisognerebbe parlarne molto a lungo – di affrontare la questione dall’inizio alla fine e di vedere in che segmento bisogna collocare l’iniziativa, non soltanto nell’ultimo, perché nell’ultimo – come si è visto – non si riesce a essere efficaci.

Come Anci, abbiamo cercato di muoverci in questa direzione. Si fa molta fatica, perché il tema si presta facilmente alle strumentalizzazioni politiche. Sapete benissimo che su questo si costruiscono fortune anche nel campo elettorale. Sarebbe bello intiepidire la questione, ossia ridimensionarla, anche se resta naturalmente importante, togliendole ogni componente ideologica e facendola diventare una questione di gestione pratica dei territori, avendo anche le risorse necessarie, per fare in modo che alla fine le politiche abbiano un risultato e un successo.

Il successo non si può ottenere semplicemente piangendo per una situazione che non si verificherà mai più, guardando al passato, ma solo tenendo insieme componenti nuove, che sono il prodotto dell’immigrazione, per esempio, e di altri fenomeni che oggi interrogano molto le realtà territoriali e urbane.

Questo convegno dà una mano nella direzione, secondo me, giusta e voglio ancora ringraziare Enzo Bianco, che, non a caso, è stato un sindaco e un presidente dell’Anci che ricordiamo con grande amicizia e rispetto.

**OSVALDO NAPOLI.** A questo punto lascio la parola al Presidente Enzo Bianco, che voglio ringraziare per quello che ha fatto per i Comuni nei dieci anni di sua presidenza. Sono stati certamente anni molto importanti, perché i Comuni

hanno raggiunto livelli di rappresentanza istituzionale molto forti. Enzo Bianco è sempre stato vicino alle nostre realtà e ne è un profondo conoscitore.

Al di là dei colori politici, è una persona alla quale ci rivolgiamo volentieri, perché è estremamente professionale e preparato e sa mediare la parte politica con il buonsenso del buon amministratore. Credo che tutti gli amministratori italiani lo vogliano ringraziare per il tempo che ha passato e passa in favore dei Comuni.

**ENZO BIANCO.** Voglio chiedere scusa e insieme rivolgere un ringraziamento. Ho visto rappresentanti sindacali, dirigenti, appartenenti al corpo della polizia municipale seguire i nostri lavori con grande interesse.

Voglio subito dirvi che, tra alcune settimane, saremo noi ad ascoltare voi, come è giusto che sia, perché è naturale che sui disegni di legge di riforma dell'ordinamento della polizia municipale si ascoltino con la dovuta attenzione tutte le organizzazioni sindacali. È doveroso da parte nostra ascoltare le vostre riflessioni e i vostri commenti sulla base del testo che è stato annunciato oggi e che sarà depositato nei prossimi giorni.

Consentitemi di rivolgere un affettuoso saluto e un ringraziamento al Presidente del Senato, Renato Schifani, che è qui con noi e che ringrazio di cuore per averci dato ospitalità in questo straordinario palazzo.

Mi si consenta di ringraziarlo per aver voluto mantenere, anche in un momento delicato per lui, il suo desiderio di essere con noi oggi. Si tratta di un segno di sensibilità istituzionale e di attenzione verso di voi, appartenenti ai corpi della polizia municipale, di cui sento il dovere di ringraziare personalmente il Presidente Schifani.

Mi pare che oggi siano emerse alcune questioni importanti. Innanzitutto sono stati confermati dal Presidente Viz-

zini, dai relatori e dai membri della I Commissione la piena disponibilità e insieme l'impegno, nel giro di poche settimane, a licenziare il testo per l'Aula, in modo da avere entro la pausa estiva (questo sarebbe il nostro intendimento), la possibilità di approvare in questo ramo del Parlamento la riforma dell'ordinamento della polizia municipale nel nostro Paese, attesa da quasi un decennio.

Si tratta di un testo che per l'80 per cento è condiviso dai due relatori e che soltanto su tre o quattro questioni, certamente non irrilevanti e molto delicate, prospetta ipotesi diverse.

Il testo è quasi pronto, sebbene rimangano alcune questioni aperte, a cui bisogna guardare con grande attenzione.

Personalmente, sono convinto che la polizia municipale non possa mai perdere, né attenuare, neanche per un profilo marginale, il suo ruolo di rappresentare la polizia dei Comuni d'Italia, dei Municipi del nostro Paese. Sappiamo che esistono tentativi più o meno subdoli di sottrarle tale responsabilità, che non può che spettare fundamentalmente al Municipio, e di assegnarla ad altri compiti.

So perfettamente che qualcuno vede nell'ingresso dell'ente Regione in una funzione organizzativa della polizia municipale lo strumento attraverso cui si fa la polizia regionale, il che va in controtendenza anche rispetto alle scelte costituzionali. Abbiamo bisogno di rafforzare, se è possibile, i corpi di polizia nazionali e, se mi consentite un auspicio, addirittura la cooperazione a livello europeo e internazionale, perché il crimine è sempre più sovranazionale e non si può combatterlo sbriciolando competenze nel territorio.

Barbolini sottolinea un tema assolutamente necessario: la Regione ha competenze in questa materia – gliele riconosce la Costituzione – ed è chiaro ed evidente che occorre stabilire forme di collaborazione tra Comune, Regione e organi nazionali, il cui equilibrio è delicato. In merito sentiremo con

la dovuta attenzione innanzitutto il Ministero dell'Interno, a cui va riconosciuta una responsabilità fondamentale, e i rappresentanti della Polizia municipale. Per quel che ci riguarda, noi faremo fino in fondo la nostra parte.

Un'altra questione molto delicata è quella relativa all'inquadramento, agli aspetti sindacali. La polizia municipale si trova in una condizione "di frontiera". Se si spinge il piede sull'acceleratore della funzione di sicurezza, è inevitabile che essa assuma caratteristiche organizzative che confluiscono nelle altre forze di polizia, nell'inquadramento del comparto sicurezza. Se, viceversa, s'intende insistere sulla piena appartenenza della polizia municipale al personale degli enti locali, ciò comporta un diverso tipo di inquadramento.

L'inquadramento non può che essere funzionale alla missione che vi è affidata: se vi è affidata una funzione di un determinato tipo, occorrono prerogative, ma anche doveri, che vanno in un dato senso.

Si tratta di questioni delicate, che – questo è il mio auspicio – vanno affrontate con un approccio non di tipo ideologico, ma, al contrario, di tipo pragmatico e funzionale. Quali sono le funzioni, tale deve essere l'inquadramento.

Voglio affermare subito in modo molto chiaro che, se si chiede alla polizia municipale di alzare ulteriormente il suo livello di professionalità e di assumere una funzione ancora più delicata, è necessaria una coerenza con la dignità che deve essere riconosciuta a un compito certamente molto delicato.

Per fortuna la Commissione Affari Costituzionali ha deciso di varare e sta per iniziare contemporaneamente una seria riflessione e un'indagine conoscitiva sul tema della riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza nel nostro Paese. Tale contestualità ci consente di guardare a un inquadramento necessario e fondamentale. Lo affermo avendo avuto in questo campo un'esperienza affatto particolare: ho avuto, infatti, la fortuna di essere stato sindaco della mia città per

quasi dieci anni, Presidente dell'Anci e, per due anni, Ministro dell'Interno. Ho guardato, quindi, agli aspetti della sicurezza da due prospettive.

Ritengo che ci sia troppa emotività e poca visione d'insieme nell'affrontare il tema della sicurezza.

Il tema è sensibile dal punto di vista dell'elettorato e dell'opinione pubblica e spesso gli diamo risposte emotive, che servono magari ad appagare il bisogno momentaneo, ma non risolvono l'obiettivo fondamentale, che è quello di dare risposta alla domanda crescente di sicurezza da parte delle comunità.

Oggi abbiamo questa opportunità e spero che sapremo esserne all'altezza. L'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni è una *lobby* parlamentare dichiarata, che difende le prerogative e l'importanza dei Comuni nel nostro Paese. In questo caso, quindi, è al fianco della polizia municipale per difendere meglio un inquadramento che dia maggiore sicurezza ai cittadini.

**OSVALDO NAPOLI.** Ringraziamo il Presidente Bianco e invitiamo il Presidente Renato Schifani, che ringraziamo per l'attenzione costante che rivolge ai nostri problemi, ma non soltanto sulle nostre problematiche. È sempre così presente sotto l'aspetto istituzionale, con estremo equilibrio e moderazione, nell'invitarci in tutte le occasioni a essere uomini delle istituzioni. Lo ringraziamo per i messaggi che costantemente ci manda e perché ha accettato di essere in mezzo a noi oggi.

**RENATO SCHIFANI,** *Presidente del Senato.* Vi ringrazio dell'invito, che ho accettato con grande piacere.

Nel mondo delle autonomie locali – l'amico Bianco lo sa, in quanto ero componente della Commissione Affari Costituzionali già dal 1996, quindi la mia storia è la testimonianza

za di un impegno come componente di tale Commissione – ho sempre visto un mondo di riferimento, in continua crescita, non foss'altro per la recente riforma approvata sul federalismo fiscale, che responsabilizza la classe dirigente locale e individua in essa uno dei nodi di svolta della soluzione dei problemi strutturali della vita e della modernizzazione del nostro Paese.

Voglio innanzitutto salutare Enzo Bianco e i componenti dell'Associazione parlamentari amici dei Comuni da lui presieduta, nonché tutti i presenti.

Il tema del convegno «Sicurezza nelle città per un Paese più vivibile. L'Italia che vorremmo per i nostri figli» è molto rilevante e di grande attualità. Le città sono chiamate, infatti, ad assumere un ruolo sempre più importante all'interno del sistema Paese ed evolvono con il mutare dei tempi. Esse non sono più entità geografiche chiaramente individuabili e delimitate, con una precisa corrispondenza istituzionale. L'urbanizzazione e l'industrializzazione crescente hanno fatto sì che i Comuni si estendano ben oltre i propri teorici confini amministrativi e la mobilità di persone e merci ha consentito un'ampia redistribuzione sul territorio.

Ancora, il fenomeno della globalizzazione ha posto le città al centro dell'attenzione per il ruolo fondamentale che ricoprono all'interno dell'economia globale. Basti pensare che occupano attualmente il 2 per cento della superficie terrestre, ma concentrano sul loro territorio la metà della popolazione mondiale e utilizzano il 75 per cento delle risorse disponibili. Possono produrre ricchezza, offrire opportunità di lavoro, incentivare il PIL e dare forza alle economie nazionali, ma, parallelamente, sono luoghi in cui si presentano difficoltà e problemi. La concentrazione di popolazione nelle aree urbane è sempre crescente e in Italia è maggiore rispetto ad altre aree.

Con queste premesse, appare chiaro che tutti i Governi

nazionali e sovranazionali siano particolarmente interessati alle aree urbane. I nuovi Orientamenti strategici comunitari per la politica di coesione 2007-2013, per esempio, riconoscono un ruolo molto importante alla dimensione territoriale delle politiche in generale e a quelle delle città in particolare, poiché esse sono considerate motori per lo sviluppo dei territori, ma anche fonte di problemi, soprattutto attinenti alla criminalità.

La questione della sicurezza nelle città si coniuga da tempo con i livelli di vivibilità delle stesse. Si tratta di un parallelismo non solo italiano, ma ormai diffuso in tutti i centri urbani, dei Paesi avanzati e non. La sicurezza è connessa con questioni che riguardano la tenuta del tessuto protettivo, lo sviluppo del tessuto urbano, la riqualificazione dei centri storici, il degrado delle periferie. Conosciamo bene l'importanza di queste tematiche per tutti noi, per le nostre famiglie, per i nostri giovani.

La richiesta di sicurezza non riguarda solo il problema della criminalità in senso stretto, ma si lega a tanti altri elementi. Il degrado, la mancanza o la trascuratezza di aree verdi, la scarsa pulizia, l'insufficiente illuminazione notturna, l'inefficiente manutenzione delle strade sono tutti elementi che concorrono a determinare il livello di percezione della sicurezza di un determinato luogo da parte di coloro che vi abitano.

Occorre, allora, agire in modo da realizzare un costante miglioramento sia nella progettazione dell'urbanistica, sia per la gestione, la cura, la vigilanza delle nostre aree urbane. In questo contesto, non va dimenticato il prezioso contributo delle forze dell'ordine, che assicurano un'ampia tutela del territorio. La lotta alla criminalità è stata inserita tra le priorità del Governo, fra le politiche da perseguire con maggior vigore e i risultati, ottenuti anche con l'introduzione del "pacchetto sicurezza", sono indubbiamente soddisfacenti. Lo

attestano i dati statistici: nel 2008 è stata registrata una sensibile diminuzione, dell'8,1 per cento, dei reati denunciati, con una riduzione della soglia di circa 3 milioni del 2007 a meno di 2,7 milioni.

Paralelo a questo dato e a esso connesso è l'intenso operato di forze dell'ordine e magistratura, poiché sono aumentati del 5 per cento le denunce di fatti di reato e del 10 per cento il numero delle persone arrestate. È una diminuzione diffusa su tutto il territorio e relativa a ogni categoria di reato. Le grandi aree metropolitane, purtroppo, sono maggiormente esposte a fatti di criminalità: Milano, Roma, Napoli, Torino contribuiscono, da sole, a un terzo dei reati denunciati in Italia.

Occorre, allora, continuare a insistere con tenacia e vigore nelle politiche di prevenzione, ancor prima che di sanzione. Il binomio prevenzione/repressione è importante solo se dà luogo a reali dinamiche di sviluppo. La lotta alla criminalità non può, infatti, avvalersi soltanto dell'apparato repressivo, ma ha bisogno di politiche sociali complesse, che si dipanino su tutto il territorio urbano. Basterebbe fare una riflessione sulla diversa pressione che il crimine esercita su aree metropolitane così differenti fra loro come Napoli e Milano.

Il controllo del territorio non può appartenere soltanto allo Stato, ma deve vedere impegnati anche i poteri locali. La repressione si coniuga con la prevenzione e i poteri delle autonomie locali sono tali da attribuire loro un ruolo importante sia in una direzione, sia nell'altra. La necessità di politiche integrate per la sicurezza è avvertita da tempo e in passato abbiamo assistito a interessanti esperienze, che hanno fatto registrare risultati positivi.

La polizia amministrativa locale svolge un ruolo di rilievo soprattutto nella prevenzione delle illegalità diffuse sul territorio. I rapporti tra Comuni, Province, Regioni e autorità di pubblica sicurezza vanno interconnessi con maggiore



forza e una più intensa collaborazione fra forze dell'ordine nazionali e locali è auspicabile e percorribile.

L'Italia delle autonomie è chiamata anche in questo campo a svolgere la sua funzione di protagonista nel rafforzamento delle politiche della legalità, che costituiscono un elemento fondamentale del livello di competitività del nostro Paese. Lo stesso fenomeno dell'immigrazione clandestina condiziona non poco la tenuta della sicurezza nelle nostre città.

I fatti di via Padova accaduti a Milano, con la violenta guerriglia che ne è seguita, hanno fatto registrare negli abitanti della zona una percezione di insicurezza e di paura. Non si tratta di gruppi etnici composti solo da immigrati irregolari. La maggior parte degli stranieri che risiedono in quel quartiere svolgono un'attività lavorativa e vivono con le loro famiglie in assoluta tranquillità; alcuni sono già di seconda generazione.

Ciò che è esploso, in questo caso, è la rivalità tra gruppi etnici provenienti da Paesi diversi. Forse scontiamo un fenomeno immigratorio che si è determinato nel giro di pochi anni, a differenza di altri Paesi, dove gli insediamenti di stranieri e il loro innesto nel tessuto sociale è avvenuto con minore accelerazione e con progressiva gradualità.

Se per impedire disordini così gravi è giusto parlare di maggiore controllo del territorio, questo va esercitato evitando ogni esasperazione e con una corretta politica di vera integrazione. La legge sull'immigrazione clandestina, che certamente ha contribuito a dettare regole più restrittive per l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel nostro Paese e ha limitato drasticamente gli sbarchi di clandestini, va coniugata con altri termini, che non possono essere soltanto quelli dell'allontanamento e della repressione.

È assolutamente indispensabile garantire la sicurezza dei cittadini e anche il pieno e totale rispetto della legalità: perché ci sia integrazione vera, occorre prima di tutto fare in

modo che le nostre città siano abitate da coloro che effettivamente ne hanno diritto. Dunque, no alla violenza, sì all'integrazione, anche perché, se non si rispetta la legalità, si creano situazioni di alto rischio sociale.

Dobbiamo impedire che fatti così gravi, come quelli accaduti in via Padova, si ripetano. In questo senso, la collaborazione di magistratura e forze dell'ordine è assolutamente indispensabile, ma occorre anche che da parte di tutti noi ci sia apertura al dialogo e al confronto costruttivo. Integrazione vuol dire non emarginare l'immigrato; significa non creare le condizioni perché in ogni città si formino tanti piccoli agglomerati urbani dove si parlino soltanto lingue diverse da quella italiana; significa aiutare lo straniero a comprendere e a conoscere le nostre tradizioni, la nostra cultura e a rispettarle.

Sono strade complicate da percorrere, ma necessarie. Immigrazione non può diventare sinonimo di sradicamento, né per gli italiani di origine, che devono sentirsi rispettati per la loro identità e la loro storia, né, però, per i cittadini stranieri che nella legalità accettano una cultura diversa dalla loro, cercano la strada di un'integrazione possibile e meritano rispetto.

Non c'è integrazione senza questo reciproco riconoscimento. La cittadinanza può diventare una identità arricchita dall'incontro con l'altro, un'identità che non tradisce valori, storie, esperienze, ma le sa esaltare dentro una cornice comune. Questa cornice comune è "Patria", che prima di essere sentimento, è valore e fondamento di una civile convivenza.

Le generazioni passate hanno conosciuto il tempo dell'emigrazione forzata: persecuzioni, fame, povertà. Le generazioni presenti devono sentire forte la spinta perché nelle nostre scuole, nei nostri quartieri, nelle nostre città i giovani vivano l'eguaglianza come valore e garanzia per il proprio stesso avvenire. Le future generazioni devono cogliere la sfida

dell'integrazione come fattore di crescita e di sviluppo. L'idea di quartieri ghetto, di città fantasma, di cittadelle dormitorio, di aree separate, dove la stessa parola "casa" diventa sinonimo di "rifugio" o "nascondiglio", è l'anticamera dell'insicurezza e dell'illegalità.

Non si tratta di essere né permissivi, né duri. Va invece riscoperta la giusta misura della giustizia, che chiede legalità e sicurezza e, allo stesso tempo, ottiene solidarietà, concordia e integrazione. Spetta a noi adulti il compito di un'educazione fondata sulla giustizia. Un bambino non usa parole ostili o razziste nei confronti di un bambino di provenienza o etnia diverse dalle proprie, non lo vede neppure come un diverso. Non tradiamo l'innocenza dei nostri figli insinuando paure o risentimenti. Permettiamo ai nostri figli di essere un domani genitori consapevoli del valore della persona come baluardo contro ogni forma di violenza e discriminazione. Soltanto così potremo assicurare un Paese più vivibile e contribuiremo a creare quel clima di serenità che vogliamo per i nostri figli.

## APPENDICE

*Testo unificato  
proposto dai relatori  
per i disegni di legge*

272, 278, 308, 344, 760, 1039

*Norme di indirizzo in materia di politiche integrate  
per la sicurezza e la polizia locale*

*Nuovo testo unificato (NT1)  
Relatori, BARBOLINI, SAIA*

*Commissione Affari Costituzionali del Senato  
Allegato di seduta del 21 aprile 2010*

## Capo I PRINCIPI GENERALI

### Art. 1.

*(Oggetto)*

1. La presente legge disciplina, ai sensi dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, le forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *b*), della Costituzione.
2. La presente legge reca altresì disposizioni per la polizia locale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione.
3. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze e sulla base degli accordi di cui all'articolo 4, concorrono a realizzare politiche integrate per la sicurezza delle persone e delle comunità.
4. La presente legge si applica alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, nonché con la disposizione di cui all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

### Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge si intendono:
  - a) per politiche locali per la sicurezza, le azioni dirette al mantenimento e miglioramento delle condizioni di ordinata e civile convivenza e di

coesione sociale nelle città e nel territorio regionale, esercitate attraverso le competenze proprie dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane e delle Regioni;

b) per politiche integrate per la sicurezza, le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza poste in essere dagli Enti Locali e le responsabilità dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.

## Capo II

### POLITICHE INTEGRATE PER LA SICUREZZA

#### Art. 3.

*(Promozione delle politiche integrate per la sicurezza)*

1. Il Sindaco, il Presidente della Provincia e il Presidente della Città Metropolitana, nell'ambito delle rispettive attribuzioni:

a) promuovono, d'intesa con il Prefetto, gli accordi di cui all'articolo 4, commi 1 e 2;

b) dispongono, su richiesta motivata dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza, la collaborazione della polizia locale con le Forze di polizia statali per specifiche operazioni o a seguito degli accordi di cui all'articolo 4, commi 1 e 2.

2. Il Ministro dell'interno, d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate, ovvero su richiesta degli stessi, può altresì promuovere la conclusione di accordi quadro per il coordinamento, nei territori regionali, delle politiche integrate per la sicurezza.

#### Art. 4.

*(Accordi in materia di politiche integrate per la sicurezza)*

1. I Comuni, anche in forma associata, le Province e le Città Metropolitane possono stipulare accordi locali con il Prefetto del capoluogo di provincia, nei seguenti campi di intervento:

- a) scambio informativo e realizzazione di sistemi informativi integrati;
- b) interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle Forze di polizia dello Stato e regolamentazione per l'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività a rischio;
- c) collaborazione tra le Forze di Polizia dello Stato e le polizie locali ai fini del controllo del territorio, anche mediante l'integrazione degli interventi di emergenza e delle eventuali attività di pattugliamento appiedato;
- d) coordinamento tra attività di polizia locale e attività di prevenzione della criminalità, anche attraverso specifici piani di intervento;
- e) formazione e aggiornamento professionale integrati tra operatori della polizia locale, delle Forze di polizia dello Stato ed altri operatori pubblici che cooperano allo sviluppo delle politiche di sicurezza.

2. Gli accordi di cui al comma 1 possono altresì riguardare i seguenti campi di intervento:

- a) cooperazione per la partecipazione ad iniziative e progetti promossi dall'Unione europea;
- b) coordinamento tra politiche di programmazione e gestione del territorio e politiche di pre-

venzione della criminalità;

c) comunicazione pubblica ai fini della promozione di una cultura del dialogo e della legalità;

d) ogni altra attività ritenuta funzionale alla realizzazione delle politiche integrate di sicurezza.

3. Le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, possono stipulare accordi con il Ministero dell'interno nei campi di intervento di cui ai commi 1 e 2.

#### Art. 5.

*(Raccordo istituzionale per l'attuazione delle politiche integrate per la sicurezza)*

1. I soggetti che hanno stipulato gli accordi di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 4 procedono, con cadenza almeno annuale, alla verifica dello stato di attuazione degli accordi stessi.

2. In relazione ai risultati riscontrati in seguito alla verifica, i soggetti di cui al comma 1 adottano le iniziative necessarie al fine di conseguire il raggiungimento degli obiettivi prefissati negli accordi adottati ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 3.

3. Alla verifica di cui al comma 1 possono concorrere, previa intesa tra i sottoscrittori degli accordi, anche altri soggetti pubblici o associazioni interessati ai singoli interventi in discussione.

#### Art. 6.

*(Attività di informazione a livello territoriale)*

1. Ai fini dell'attuazione delle politiche integrate per la sicurezza, i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato, anche al di fuori degli accordi di cui al-



l'articolo 4, si scambiano reciproche informazioni sui principali aspetti delle attività di propria competenza, ed in particolare sulle caratteristiche degli illeciti e dei fenomeni che generano degrado e insicurezza.

Art. 7.

*(Conferenza regionale)*

1. In ogni Regione si svolge, con cadenza almeno annuale, una Conferenza regionale in materia di sicurezza integrata.
2. La Conferenza regionale, presieduta dal Ministro dell'interno quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, o da un suo delegato, è convocata dallo stesso Ministro, previa intesa con il Presidente della Regione in merito alla definizione dell'ordine del giorno. Il Ministro dell'Interno e il Presidente della Regione individuano i soggetti che partecipano alla Conferenza.

### Capo III

#### NORME PER IL COORDINAMENTO TRA LE FORZE DI POLIZIA DELLO STATO E LA POLIZIA LOCALE

Art. 8.

*(Funzioni di polizia locale)*

1. Al fine di tutelare l'ordinata e civile convivenza e la qualità della vita locale, le funzioni di polizia locale comprendono l'insieme delle attività di prevenzione e contrasto delle situazioni e dei comportamenti che violano le leggi statali e regionali, ovvero i regolamenti locali.

2. Il personale che svolge servizio di polizia locale, nell'ambito del territorio di appartenenza, ovvero di quello degli enti associati, esercita le seguenti funzioni:

- a) polizia amministrativa locale;
- b) polizia edilizia;
- c) polizia commerciale e tutela del consumatore;
- d) polizia ambientale e ittico-venatoria;
- e) polizia stradale ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come modificato dal comma 3, lettera a), dell'articolo 25 della presente legge;
- f) polizia giudiziaria, secondo quanto previsto dalla normativa vigente;
- g) ausiliarie di pubblica sicurezza;
- h) vigilanza sull'osservanza dei regolamenti, delle ordinanze e dei provvedimenti amministrativi;
- i) vigilanza sull'integrità e sulla conservazione del patrimonio pubblico;
- l) polizia tributaria limitatamente alle attività ispettive di vigilanza relative ai tributi locali;
- m) gestione di servizi d'ordine, di vigilanza, d'onore e di scorta, necessari all'espletamento delle attività istituzionali del Comune, della Provincia o della Città Metropolitana;
- n) cooperazione nel soccorso in caso di pubbliche calamità e privati infortuni;
- o) supporto alle attività di controllo spettanti agli organi preposti alla vigilanza in materia di lavoro e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- p) segnalazione alle autorità competenti di disfunzioni e carenze dei servizi pubblici;
- q) informazione, accertamento, monitoraggio e rilevazione dei dati connessi alle funzioni istituzionali o comunque richiesti da

autorità competenti;

r) predisposizione di servizi, nonché di collaborazione alle operazioni di protezione civile di competenza dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane.

3. Le funzioni di polizia locale spettano ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane in conformità all'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Lo Stato e le Regioni provvedono con legge a conferire le funzioni necessarie all'attuazione dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione. Sono comunque fatte salve, fino all'adozione di una diversa disciplina, le disposizioni di legge vigenti relative all'attribuzione di specifiche funzioni di polizia amministrativa locale.

4. Le funzioni di polizia amministrativa locale consistenti in attività di accertamento di illeciti amministrativi e nell'irrogazione delle relative sanzioni competono ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane.

5. L'accesso agli atti adottati nell'esercizio delle funzioni di polizia locale è disciplinato dall'articolo 24, comma 6, lettera c), della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 25, comma 4, della presente legge.

#### Art. 9.

##### *(Qualifiche del personale di polizia locale)*

1. Le funzioni di polizia locale sono svolte dagli agenti, dai sottufficiali addetti al controllo (sovrintendenti), dagli ufficiali addetti al coordinamento e controllo (ispettori), dagli ufficiali responsabili di area (commissari) e dai Comandanti dei Corpi di polizia locale.

2. Le qualifiche di cui al comma 1 sono conferite dal Sindaco o dal Presidente della Provincia o della Città Metropoli-

na all'atto dell'assunzione in ruolo.

3. Le qualifiche di cui al comma 1 sono comprensive della qualità di:

- a) agente di polizia giudiziaria, riferita agli agenti di polizia locale ai sensi dell'articolo 57, comma 2, lettera *b*), del codice di procedura penale, o di ufficiale di polizia giudiziaria riferita ai comandanti, ai responsabili di area, agli addetti al coordinamento e controllo e agli addetti al controllo ai sensi dell'articolo 57, comma 1, lettera *b*-bis) del medesimo codice, come modificato dall'articolo 25, comma 2, della presente legge;
- b) agente di pubblica sicurezza, secondo la procedura di cui al comma 4;
- c) agente di polizia tributaria, limitatamente alle attività di vigilanza relative ai tributi locali.

4. Il prefetto conferisce al personale della polizia locale, su indicazione del Sindaco, del Presidente della Provincia o del Presidente della Città Metropolitana, la qualità di agente di pubblica sicurezza entro sessanta giorni dalla relativa comunicazione, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti:

- a) godimento dei diritti civili e politici;
- b) non aver reso dichiarazione di obiezione di coscienza o averla revocata con le modalità previste dalla normativa vigente;
- c) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misure di prevenzione;
- d) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito o licenziato per giusta causa o giustificato motivo soggettivo da pubblici uffici.

5. Il prefetto dichiara la perdita della qualità di agente di

pubblica sicurezza qualora accerti il venir meno di alcuno dei requisiti di cui al comma 4.

6. In caso di perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza ai sensi del presente articolo il Sindaco, il Presidente della Provincia o della Città Metropolitana dichiarano la perdita delle qualifiche di operatore di polizia locale di cui al comma 1.

7. Il Sindaco o i Presidenti della Provincia o della Città Metropolitana, comunicano tempestivamente al Prefetto gli elenchi dei soggetti di cui al comma 1, nonché le revoche di cui al comma 6.

8. Ai fini della uniforme qualificazione del personale delle polizie locali le Regioni provvedono a disciplinare l'effettuazione di uno specifico corso, con superamento di prova finale, diversificato per le qualifiche di cui al comma 1, da tenersi entro il termine del periodo di prova.

9. Il Comandante della polizia locale è responsabile verso il Sindaco o il Presidente della Provincia o il Presidente della Città Metropolitana o il presidente dell'ente in forma associativa fra enti locali, della disciplina, dell'addestramento, della formazione e dell'impiego tecnico operativo degli appartenenti alla polizia locale. Gli operatori di polizia locale sono tenuti ad eseguire le direttive impartite dai superiori gerarchici nei limiti del loro stato giuridico e delle leggi.

10. Al personale della polizia locale competono esclusivamente le funzioni e i compiti previsti dalla presente legge, dalla legge regionale e dal regolamento del corpo. I distacchi e i comandi possono essere consentiti solo ed esclusivamente se rientrano nelle funzioni di polizia locale e purché la disciplina rimanga quella dell'organizzazione di appartenenza; la mobilità esterna tra enti diversi è consentita solo su richiesta del lavoratore e previo nulla osta delle amministrazioni interessate.

Art. 10.

*(Esercizio delle funzioni di polizia locale)*

1. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, i Comuni singoli e associati, le Province e le Città Metropolitane sono titolari delle funzioni di polizia locale connesse alle competenze loro attribuite dalle Regioni e dallo Stato. A tal fine costituiscono corpi di polizia locale, a carattere municipale, intercomunale o provinciale.
2. Il Sindaco, il Presidente della Provincia, il Presidente dell'organo esecutivo della Città Metropolitana o dell'ente in forma associativa fra enti locali, nell'esercizio delle funzioni di competenza, impartiscono direttive e vigilano sul funzionamento del servizio di polizia locale e adottano i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti.
3. In materia di polizia amministrativa locale, fatto salvo quanto previsto ai sensi del comma 1, resta ferma la potestà legislativa regionale secondo quanto previsto dall'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Tale competenza si esercita anche in ordine ai requisiti unitari per l'istituzione e l'organizzazione, anche in forma associata, dei corpi di polizia locale.
4. L'autorità Giudiziaria, anche in ottemperanza ad appositi accordi con il Sindaco o il Presidente della Provincia o della Città Metropolitana, si avvale del personale della polizia locale. In tal caso il personale di polizia locale dipende operativamente dalla competente Autorità Giudiziaria.
5. Qualora l'Autorità Giudiziaria, ai sensi del comma 4, disponga, con proprio provvedimento, che il personale della polizia locale svolga per determinate e specifiche indagini attività al di fuori del territorio di competenza, eventuali spese aggiuntive conseguenti alla missione stessa sono poste immediatamente a carico del Ministero della Giustizia.

6. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, della legge 26 marzo 2001, n. 128, nell'esercizio delle attività derivanti dagli accordi di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), della presente legge il personale della polizia locale dipende dalla competente autorità di pubblica sicurezza, nel rispetto delle intese intercorse e per il tramite del Comandante della polizia locale.

7. Gli accordi di cui all'articolo 4 prevedono le modalità di cooperazione delle polizie locali con quelle nazionali per tutelare la sicurezza locale, la sicurezza pubblica e l'ordinata e civile convivenza delle comunità.

8. Durante il servizio sono ammesse operazioni esterne all'ambito territoriale di competenza, di iniziativa dei singoli, esclusivamente in caso di necessità dovuta alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza.

9. Ferma restando la disciplina regionale per le missioni del personale della polizia locale nel territorio regionale per l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale, possono essere effettuate missioni esterne al territorio regionale esclusivamente:

a) per finalità di collegamento o di rappresentanza;

b) per soccorso in caso di calamità e disastri, d'intesa fra le amministrazioni interessate e previa comunicazione al Prefetto competente nel territorio in cui si esercitano le funzioni;

c) in ausilio delle altre polizie locali, in particolari occasioni stagionali o eccezionali, previa stipula di appositi accordi fra le amministrazioni interessate e previa comunicazione al Prefetto competente nel territorio in cui si esercitano le funzioni.

Art. 11.

*(Regolamenti del servizio di polizia locale)*

1. I Comuni, le Province e le Città Metropolitane definiscono con proprio regolamento l'organizzazione della polizia locale nel rispetto dei parametri individuati dalle Regioni.

2. I regolamenti degli Enti locali di cui al comma 1 sono comunicati al Ministero dell'interno per il tramite del Prefetto del capoluogo di provincia.

Art. 12.

*(Funzioni e compiti delle Regioni)*

1. Al fine di definire requisiti unitari per l'istituzione e l'organizzazione dei corpi di polizia locale, nonché per la qualificazione del personale, le regioni, nell'ambito della propria potestà legislativa in materia di polizia amministrativa locale, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, disciplinano:

- a) l'ordinamento della polizia locale;
- b) le modalità e i tempi per l'istituzione dei Corpi di polizia locale, individuandone i requisiti, fra i quali anche il numero minimo di operatori necessari per la costituzione del corpo stesso, che non può comunque essere inferiore a quindici operatori, escluso il Comandante;
- c) le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17;
- d) le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado per gli operatori di polizia locale della stessa regione, nonché i criteri generali concernenti l'obbligo e le modalità d'uso. Le unifor-



mi devono essere tali da escludere la stretta somiglianza con le uniformi delle Forze di polizia dello Stato. Sulle uniformi deve essere riportata in modo visibile l'indicazione dell'ambito territoriale di esercizio delle funzioni;

e) le caratteristiche dei distintivi di riconoscimento diversi dai distintivi di grado, ivi compresi quelli derivanti dall'anzianità di servizio, da meriti sportivi, da atti di eroismo, rilasciati da associazioni riconosciute o con atti di pubbliche amministrazioni;

f) la formazione e l'aggiornamento professionale del personale neo assunto e di quello già in servizio, mediante la costituzione di strutture formative regionali o interregionali di polizia locale.

2. Le strutture formative di cui al comma 1, lettera f), garantiscono la formazione di cui all'articolo 9, comma 8, e all'articolo 15, comma 3; organizzano inoltre corsi periodici di preparazione ai concorsi per le assunzioni nella polizia locale; detti corsi possono essere anche interregionali.

3. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, possono essere definiti altresì accordi in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome.

## Art. 13.

### *(Funzioni associate di polizia locale)*

1. Al fine di favorire il raggiungimento dei requisiti organizzativi di cui all'articolo 12, comma 1, lettera b), le Regioni promuovono e disciplinano l'istituzione di Corpi di polizia locale intercomunale in forma associata.

2. Qualora i comuni con meno di quindici addetti alla polizia locale non provvedano ad associarsi, ai sensi del comma 1,

le Regioni disciplinano le modalità di esercizio del servizio, eventualmente prevedendo l'attribuzione alla Provincia di quelle funzioni di polizia locale che non possono essere adeguatamente esercitate dai Comuni, previa stipula di apposito accordo fra il Presidente della Provincia e il Sindaco del Comune interessato.

3. Della costituzione degli accordi di cui al comma 2 e della cessazione dei loro effetti è data tempestiva comunicazione al Prefetto.

Art. 14.

*(Enti locali diversi dai Comuni e dalle Province)*

1. Gli enti locali diversi dai Comuni, dalle Province e dalle Città Metropolitane, nonché gli enti di gestione dei parchi e delle riserve naturali regionali, di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, svolgono le funzioni di polizia locale di cui sono titolari, istituendo appositi Corpi nel rispetto della disciplina di cui alla presente legge.

Art. 15.

*(Elenchi di evidenza pubblica dei Comandanti)*

1. Le Regioni provvedono all'istituzione e all'aggiornamento degli elenchi regionali di evidenza pubblica dei Comandanti dei corpi di polizia locale di cui all'articolo 9, comma 1, e degli idonei allo svolgimento della funzione.

2. L'incarico di comandante, individuato ai sensi della vigente normativa per l'accesso al pubblico impiego, può essere attribuito solo a personale di comprovata formazione ed esperienza con riferimento ai compiti specifici affidati, scelto tra coloro che sono inseriti negli elenchi di cui al comma 1.

3. L'idoneità di cui al comma 1 si consegue previo superamento di uno specifico corso formativo organizzato dalle Regioni e disciplinato dalla Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

4. In sede di prima applicazione sono considerati idonei:

a) i comandanti dei corpi di polizia municipale di cui all'articolo 7, comma 1, della legge 7 marzo 1986, n. 65;

b) i dirigenti di polizia locale inquadrati nella relativa pianta organica.

#### Art 16.

*(Ausiliari del traffico e della sosta)*

1. Il comma 133 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, si interpreta nel senso che al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone spettano le funzioni previste dal comma 132 del medesimo articolo per i dipendenti comunali, e cioè le funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta e di fermata previste dagli articoli 6, 7, 40, 157, 158 e 188 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni.

2. Al fine di migliorare la circolazione stradale nei centri abitati e di ottimizzare i tempi di percorrenza del trasporto pubblico locale, garantendo la libera disponibilità di vie e corsie ad esso riservate, il personale di cui al comma 1 può altresì disporre la sanzione accessoria della rimozione del veicolo del trasgressore ai sensi dell'articolo 159 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni. Il suddetto personale può accertare e contestare violazioni relative alla circolazione lungo le vie e corsie riservate a determinate

categorie di utenti, nonché alle fermate e alla sosta in aree riservate a particolari categorie di utenti, come disciplinate dai regolamenti comunali in tema di occupazione di spazi e aree pubbliche.

3. Il personale di cui al comma 132 dell'articolo 17 della legge n. 127 del 1997, appartenente a società di gestione dei parcheggi, procede all'accertamento e alla contestazione delle violazioni di cui agli articoli 6, 7, 157 e 158 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle aree oggetto di concessione e alle parti di strada di immediata adiacenza delle aree in questione. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 17, comma 132, della legge n. 127 del 1997, per aree oggetto di concessione si intendono le aree di circolazione, comunque limitrofe a quelle destinate al parcheggio.

4. Il personale di cui ai commi precedenti provvede all'accertamento e alla contestazione delle violazioni ivi previste, mediante la redazione e la sottoscrizione del verbale di accertamento nelle forme e con le modalità previste dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e con l'efficacia probatoria di cui agli articoli 2669 e 2700 del codice civile.

5. Il personale di cui al presente articolo dipende operativamente dal Comandante della polizia locale.

Art. 17.

*(Armamento del personale della polizia locale)*

#### **ipotesi A:**

1. Il personale appartenente alla polizia locale al quale è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza porta le armi di cui è dotato.

#### **ipotesi B:**

1. Gli operatori di polizia locale portano le armi in dotazio-

ne nel territorio dell'ente o degli enti associati, secondo quanto stabilito dal regolamento di cui al comma 2, nonché, limitatamente alle esigenze di servizio, anche fuori da tale territorio.

2. Con regolamento adottato dal Ministro dell'interno, da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni alla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, sono stabiliti:

- a) i requisiti fisici, psichici ed attitudinali richiesti per l'affidamento delle armi agli operatori di polizia locale;
- b) il numero e la tipologia delle armi in dotazione;
- c) i casi di divieto di detenzione delle armi;
- d) le modalità di tenuta e custodia delle armi;
- e) i criteri per l'addestramento all'uso delle armi presso i poligoni autorizzati.

3. Gli operatori di polizia locale sono dotati di strumenti di autotutela che non siano classificati come armi. Per strumenti di autotutela, che hanno scopi e natura esclusivamente difensiva, si intendono, tra gli altri, il casco protettivo, il giubbotto antiproiettili, lo spray, il bastone estensibile e il cuscino per TSO.

#### Art. 18.

##### *(Patente di servizio e veicoli targati polizia locale)*

1. La patente di servizio è obbligatoria per condurre i veicoli in dotazione ai Corpi di polizia locale.

2. Ai veicoli in dotazione alla polizia locale sono rilasciate speciali targhe di immatricolazione, identificative dell'appartenenza alla polizia locale, che si possono condurre solo

con la patente di servizio. I veicoli in dotazione alla polizia locale sono esentati dal pagamento delle tasse di immatricolazione ed automobilistiche e del pedaggio autostradale.

#### Art. 19.

*(Concessione radio e numero telefonico unico nazionale)*

1. Gli apparati radiotrasmittenti dei Corpi di polizia locale sono esentati dal pagamento del canone di concessione delle frequenze radio.

2. Con decreto del Ministero dello sviluppo economico, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è individuato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un numero unico nazionale a tre cifre per l'accesso alle sale operative delle polizie locali ed è disciplinato il suo utilizzo. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le chiamate originate dalle reti telefoniche fisse e mobili verso il numero unico di cui al precedente periodo devono essere trasferite, a cura dei singoli operatori telefonici, ai centralini dei Comuni sul cui territorio hanno origine, per l'inoltro alle polizie locali competenti per territorio o a punti equivalenti, definiti dalle Regioni stesse, comprensive delle informazioni necessarie al successivo instradamento alle sale operative delle Forze di polizia locali.

#### Art. 20.

*(Disposizioni in materia di contrattazione)*

#### ipotesi A:

1. All'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001,

n.165, dopo il comma 1-ter è inserito il seguente:

“1-quater. In deroga all’articolo 2, commi 2 e 3, il personale, anche dirigenziale, della polizia locale è disciplinato secondo autonome disposizioni ordinamentali.”.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la disciplina dei contenuti del rapporto di impiego del personale di cui al comma 1-quater dell’articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dal comma 1 del presente articolo, e del relativo trattamento economico, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione di un autonomo comparto di contrattazione con la previsione nel suo ambito di due procedimenti, da attivare con cadenza triennale per gli aspetti giuridici ed economici, uno per il personale attualmente inquadrato nelle qualifiche dirigenziali e l’altro per il restante personale, distinti anche con riferimento alla partecipazione delle organizzazioni sindacali rappresentative, diretti a disciplinare determinati aspetti del rapporto di impiego. I contenuti dell’accordo nazionale che conclude ciascun procedimento sono recepiti con decreto del Presidente della Repubblica;

b) per ciascun procedimento, definizione della composizione della delegazione trattante di parte pubblica; previsione che la delegazione trattante di parte sindacale sia composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, individuate con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, secondo le previsioni e le procedure di cui agli articoli 42 e 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;

c) per ciascun procedimento, definizione delle materie demandate alla disciplina del procedimento contrattuale, tenuto conto delle materie demandate dalle vigenti disposizioni di legge ai procedimenti negoziali per la disciplina del rapporto di impiego del personale in regime di diritto pubblico.

### **ipotesi B:**

1. Il rapporto di lavoro del personale di polizia locale è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In sede di contratto collettivo nazionale sono individuate le procedure per garantire agli operatori dei corpi intercomunali di polizia locale uniformità di trattamento.

2. In sede di contrattazione sono adottate apposite misure in grado di valorizzare le specificità delle strutture di polizia locale e l'articolazione funzionale del relativo personale. A tal fine, ai sensi dell'articolo 40, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito del comparto di riferimento sono costituite apposite sezioni, una per il personale dirigenziale e una per quello non dirigenziale, cui sono destinate risorse finanziarie proprie. Dette sezioni sono disciplinate in conformità all'articolo 42, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche per quanto riguarda l'istituzione di specifici collegi elettorali. I criteri generali di rappresentatività di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applicano all'interno della sezione.

3. Qualora sia istituito un corpo intercomunale, la contrattazione integrativa per la polizia locale, al fine di garantire l'omogeneità di trattamento, si svolge al livello della relativa struttura intercomunale.

4. Al fine di garantire le specificità della polizia locale e del-



la relativa articolazione funzionale, nel rispetto dei principi dettati dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione integrativa per la polizia locale è basata su una quota di salario accessorio definita dal contratto collettivo nazionale, anche utilizzando fonti di finanziamento aggiuntive derivanti da entrate a specifica destinazione.

#### Art. 21.

*(Norme previdenziali e assicurative)*

1. Al personale di polizia locale cui sono attribuite le qualifiche di cui all'articolo 9 si applicano, in materia previdenziale, assistenziale e infortunistica, le disposizioni previste per il personale delle Forze di polizia statali. Nei procedimenti a carico dei medesimi soggetti per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica si applica l'articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152. Si applica, altresì, la disciplina vigente per le Forze di polizia statali in materia di speciali elargizioni e di riconoscimenti per le vittime del dovere e per i loro familiari.

2. Al personale di polizia locale cui sono attribuite le qualifiche di cui all'articolo 9 è corrisposta un'indennità di polizia locale, articolata per livelli di responsabilità, pensionabile, a valere su un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nella misura determinata dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Le indennità di vigilanza previste alla data di entrata in vigore della presente legge confluiscono nell' indennità di polizia locale.

3. Ai sensi dell'articolo 40 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta un apposito decreto al fine di istituire una specifica classe di rischio per il

personale di polizia locale cui sono attribuite le qualifiche di cui all'articolo 9, adeguata ai compiti da esso svolti ed equivalente al trattamento previsto per gli appartenenti alla Polizia di Stato.

Art. 22.

*(Accesso alle banche dati del Ministero dell'interno, del Pubblico Registro Automobilistico, della Direzione generale della motorizzazione civile e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura)*

1. All'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, dopo il secondo comma sono inseriti i seguenti:

«L'accesso ai dati e alle informazioni di cui al primo comma è altresì consentito agli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alla polizia locale debitamente autorizzati, ai sensi dell'articolo 11, con apposito regolamento di attuazione.

Il regolamento di cui al terzo comma garantisce comunque l'accesso ai dati relativi ai veicoli rubati, ai documenti di identità rubati o smarriti, alle informazioni concernenti i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati, ai precedenti penali nonché ai provvedimenti amministrativi e penali pendenti riguardanti persone o cose.

Gli appartenenti alla polizia locale conferiscono al Centro elaborazione dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, senza ritardo, le notizie e le informazioni acquisite nel corso delle attività di prevenzione e repressione dei reati nonché di quelle amministrative, secondo modalità tecniche individuate con il regolamento di attuazione di cui al terzo comma».

2. Il regolamento di attuazione di cui al terzo comma dell'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, introdotto dal comma 1 del presente articolo, è adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Il comma 1 dell'articolo 16-*quater* del decreto-legge 18

gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, è sostituito dal seguente:

«1. Gli operatori di polizia locale accedono gratuitamente ai sistemi informativi automatizzati del Pubblico Registro Automobilistico, della Direzione Generale della Motorizzazione Civile e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura».

#### Capo IV NORME FINANZIARIE, TRANSITORIE E FINALI

Art. 23.

*(Disposizione finanziaria)*

1. Nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito un fondo per l'attuazione degli interventi di competenza del Ministero stesso per effetto degli accordi di cui all'articolo 4, nonché, fino all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, per quanto previsto dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione. Per la dotazione del fondo di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di tre milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012.

2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a tre milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2010-2012, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

Art. 24.  
*(Disposizioni finali e transitorie)*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni adeguano la propria normativa alle disposizioni ivi contenute.
2. Il personale di polizia locale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 9, mantiene le funzioni e le qualifiche possedute, fermo restando quanto previsto dal comma 3 del presente articolo.
3. Il personale di polizia locale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, che ha esercitato il diritto di obiezione di coscienza e che non intende revocarla, viene trasferito ad altro servizio dell'ente di appartenenza, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, conservando categoria e posizione economica.
4. Al personale di polizia locale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge spetta la patente di servizio di cui all'articolo 18, che viene rilasciata entro sessanta giorni dalla predetta data anche per il personale a tempo determinato.
5. In sede di prima applicazione della presente legge, la qualifica di addetti al coordinamento e al controllo è attribuita alle figure inquadrare nella categoria "D" del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro, in analogia all'attuale formulazione della legge 7 marzo 1986, n. 65;
6. I Comandanti dei Corpi di Polizia Municipale che confluiscono in un Corpo intercomunale di Polizia Locale ai sensi dell'articolo 10, comma 1, mantengono i rispettivi distintivi di grado.

Art. 25.

*(Abrogazioni e ulteriori modificazioni legislative)*

1. La legge 7 marzo 1986, n. 65, è abrogata.

2. All'articolo 57 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, dopo la lettera *b)*, è inserita la seguente:

«*b-bis*) i comandanti, i responsabili di area, gli addetti al coordinamento e controllo e gli addetti al controllo appartenenti alla polizia locale»;

*b)* al comma 2, lettera *b)*, le parole: “, nell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio” sono sostituite dalle seguenti: “gli agenti di polizia locale”.

2. All'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, dopo le parole: “delle forze armate e di polizia” sono aggiunte le parole: “dello Stato e della polizia locale”;

3. Al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'articolo 12, comma 1:

1) la lettera *d-bis*) è abrogata;

2) la lettera *e*) è sostituita dalla seguente: “*e*) alla Polizia locale”;

*b)* all'articolo 208, comma 2, le parole: «e del Corpo forestale dello Stato» sono sostituite dalle seguenti: «del Corpo forestale dello Stato e della Polizia locale».

4. All'articolo 24, comma 6, lettera *c)*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modifiche:

*a)* dopo le parole “dell’ordine pubblico” sono inserite le seguenti “e della sicurezza urbana”;

*b)* dopo le parole: “all’attività di polizia giudiziaria e di con-

duzione delle indagini” sono aggiunte le seguenti: “e alle attività di polizia locale”.

5. All’articolo 15, comma 7, della legge 8 luglio 1998, n. 230, dopo le parole: “nella Polizia di Stato,” sono inserite le seguenti: “nella Polizia locale,”.

6. All’articolo 20, secondo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni, dopo le parole: “e del Corpo forestale dello Stato” sono inserite le seguenti: “e dal Comandante della polizia locale del Comune capoluogo”.

Finito di stampare nel mese di giugno 2010 presso la

**Tipografia Grasso sas**

Via Anicio Paolino, 27 00187 Roma

Tel. 0678358662 fax 067804296

[tipografiagrasso@grassosas.com](mailto:tipografiagrasso@grassosas.com)

Il volume presenta gli atti del convegno "La sicurezza urbana. Il ruolo dei Comuni" - svoltosi a Roma il 16 febbraio 2010 a Palazzo Giustiniani e promosso dall'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni e dall'Anci - che ha affrontato, primo fra gli altri, il tema della riforma dell'ordinamento di polizia municipale. In appendice è riportato il Testo unificato relativo alle norme di indirizzo in materia di politiche integrate per la sicurezza e la polizia locale, che sulla base di una visione bipartisan e con il contributo dell'ANCI delinea un quadro normativo nazionale utile per un moderno sistema integrato di sicurezza. L'Associazione Parlamentari Amici dei Comuni è nata su iniziativa di Enzo Bianco (*Presidente*) ed Osvaldo Napoli (*Vice Presidente*) per sostenere e promuovere, nell'ambito delle attività del Senato e della Camera, il ruolo e le funzioni dei Comuni. Riunisce 114 deputati e 64 senatori che vantano, per la gran parte, un'esperienza come sindaci, amministratori locali, assessori, consiglieri comunali.



€ 15,00

